

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

12<sup>2008 / VI. ročník / 22. 12. 2008</sup>

## OBSAH

1717. Justiční čekatelé: jmenování do funkce soudce  
Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví ..... 1035
1718. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; rozhodnutí soudu bez nařízení jednání ..... 1049
1719. Řízení před soudem: moderační právo soudu ..... 1055
1720. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti správce daně ..... 1060
1721. Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby; podání žaloby u věcně nepříslušného soudu ..... 1064
1722. Řízení před soudem: aplikace předchozí soudní judikatury  
Ochrana přírody a krajiny:  
závazné stanovisko orgánů ochrany přírody; zásah do významného krajinného prvku ..... 1066
1723. Řízení před soudem: vázanost dřívějším rozsudkem v téže věci ..... 1073
1724. Mezinárodní ochrana: zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné  
Řízení před soudem: vázanost dřívějším rozsudkem v téže věci ..... 1077
1725. Kompetenční spory: uspokojení navrhovatele ..... 1087
1726. Rozhodnutí správního orgánu:  
nicotnost ..... 1089
1727. Správní trestání: znaky objektivní stránky správního deliktu ..... 1091
1728. Správní trestání: užití principů trestního práva ..... 1093
1729. Daňové řízení: výzva k prokázání skutečností ve vytýkacím řízení ..... 1095
1730. Důchodové pojištění: příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci ..... 1100
1731. Důchodové pojištění: vdovský důchod ..... 1104
1732. Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek ..... 1105
1733. Služební poměr: plat pro účely výpočtu odchodného ..... 1107
1734. Služební poměr: náhrada nákladů spojených se vzděláváním celníka ..... 1115
1735. Územní řízení: výjimka ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce ..... 1117
1736. Opatření obecné povahy: vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu ..... 1121
1737. Myslivost: souvislost pozemků tvořících honitbu ..... 1123

**Justiční čekatelé: jmenování do funkce soudce  
Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví**

k čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 54 odst. 3, čl. 59 odst. 2, čl. 63 odst. 1 písm. i) a čl. 93 odst. 2 Ústavy  
k čl. 1, čl. 2 a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod  
k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)  
k § 4 a § 6 soudního řádu správního  
k § 60 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů  
a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

**I. Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Zákonná definice obsahuje tři prvky. Za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.**

**II. S ohledem na ústavní principy je nezbytné rozsah kompetenčních výluk ve správním soudnictví vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyňal, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny. Přezkum aktů prezidenta republiky však z rozhodování ve správním soudnictví zákonodárcem vyloučen nebyl.**

**III. Prezident republiky je orgánem moci výkonné. I na jeho počínání se tudíž beze zbytku vztahuje striktní požadavek uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem a v jeho mezích (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 2 odst. 3 Ústavy). Prezident republiky při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v zákonných mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek a není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samotném. Stejně tak není oprávněn od některé ze zákonných podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou z těchto podmínek nesplňoval. Pokud se prezident republiky rozhodne kandidáta navrženého vládou nejmenovat, pak je povinen jasně a srozumitelně odůvodnit, proč jeho jmenování odmítl.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197)*

**Přepudikatura:** srov. č. 415/2004 Sb. NSS, č. 430/2005 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 886/2006 Sb. NSS, č. 905/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1046/2007 Sb. NSS, č. 1351/2007 Sb. NSS, č. 1386/2007 Sb. NSS; usnesení sp. zn. I. ÚS 482/97 (č. 37/1998 Sb. ÚS), náleží sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (č. 113/2001 Sb. ÚS), náleží sp. zn. IV. ÚS 255/99 (č. 108/1999 Sb. ÚS), náleží sp. zn. IV. ÚS 49/04 (č. 62/2006 Sb. ÚS), náleží sp. zn. III. ÚS 84/94 (č. 34/1996 Sb. ÚS), náleží sp. zn. III. ÚS 94/97 (č. 85/1997 Sb. ÚS), náleží sp. zn. II. ÚS 594/02 (č. 99/2004 Sb. ÚS), náleží č. 235/2002 Sb., náleží č. 285/2001 Sb., náleží č. 153/2004 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1999 ve věci *Pellegrin proti Francii*, stížnost č. 28541/95 (česky publikováno in: Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 97/2000), ze dne 19. 4. 2007 ve věci *Vilho Eskelinen a další proti Finsku*, stížnost č. 63235/00 (publikováno česky in: Soudní rozhledy roč. 6/2007, s. 249).

**Věc:** JUDr. Petr L. proti Prezidentu republiky o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce je absolventem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. V roce 2001 se žalobce účastnil I. kola výběrového řízení na pozici justičního čekatele. Z celkového počtu 301 přihlášených uchazečů se umístil na prvním místě. V rámci psychologicko-diagnostického vyšetření byl hodnocen nejvyšším možným stupněm, tedy „*doporučuje se k přijetí bez výhrad*“. Po absolvování předepsané praxe u Okresního soudu v Ostravě složil v listopadu 2004 odbornou justiční zkoušku s hodnocením „*výtečně způsobilý*“. Dne 2. 3. 2005 doporučila vláda usnesením č. 246 předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování kandidátů do funkcí soudců. Žalobce byl mezi doporučenými kandidáty. Z celkového počtu 55 kandidátů žalovaný dne 11. března 2005 jmenoval 21 soudců. Ostatní kandidáty na funkce soudců odmítl jmenovat s poukazem na skutečnost, že ani jeden z nich nedosáhl věku třiceti let. Tuto skutečnost sdělil žalobci ministr spravedlnosti přípisem ze dne 13. května 2005. Uvedl, že ty z kandidátů, kteří v roce 2005 dosáhnou věku třiceti let, znovu navrhne prezidentu republiky na jmenování soudcem. Kandidatura žalobce na jmenování do funkce soudce byla opětovně předložena prezidentu republiky spolu s usnesením vlády ze dne 12. 10. 2005, č. 1322. Žalovaný však ve věci jmenování žalobce soudcem doposud nerozhodl.

Dne 13. 5. 2005 podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu proti nečinnosti žalovaného. Městský soud usnesením ze dne 16. 6. 2005 žalobu odmítl. Dovodil, že základní podmínkou řízení před správním soudem je existence veřejného subjektivního práva, jehož zkrácení se žalobce dovolává. Tato podmínka však nebyla naplněna. Dle Městského soudu v Praze nemá kandidát na funkci soudce žádné veřejné subjektivní právo být prezidentem republiky jmenován soudcem. Rozhodování prezidenta republiky o jmenování soudcem, stejně jako případný akt, který z tohoto rozhodování vzejde, proto nemohou podléhat přezkumu soudů ve správním soudnictví.

Proti usnesení Městského soudu v Praze podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správ-

ní soud rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, č. 4 Aps 3/2005-51, č. 905/2006 Sb. NSS, usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud předně zdůraznil, že na jmenování soudcem není právní nárok. Z toho však neplyne, že by byl z kontroly ve správním soudnictví vyloučen také celý proces, který jmenování do funkce soudce předchází, stejně jako respektování dalších veřejných subjektivních práv, která mohou být v daném procesu dotčena. Funkce soudce je funkcí veřejnou. Kandidát na tuto funkci je tudíž oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, stejně jako práva nebýt při výběru diskriminován. Dále je oprávněn k projednání věci bez zbytečných průtahů. Nejvyšší správní soud uzavřel, že tento soubor veřejných subjektivních práv vytváří v právní sféře kandidáta na funkci soudce legitimní očekávání na předvídatelnost a konzistentnost rozhodování orgánů veřejné moci, jež jsou nepominutelnou součástí širšího principu právní jistoty. Při zohlednění těchto východisek a povinnosti správních soudů poskytovat ochranu základním právům (čl. 36 odst. 2 Listiny) nelze ochranu těchto ostatní práva ze soudního přezkumu vyloučit. Nejvyšší správní soud se ve svém zrušujícím rozhodnutí zabýval pouze otázkami přípustnosti soudní ochrany. Uzavřel, že věc je projednatelná ve správním soudnictví; nezabýval se však věcným přezkumem.

Rozsudkem ze dne 15. 6. 2007 shledal městský soud nezákonnou nečinnost žalovaného. Uložil mu rozhodnout ve lhůtě 6 měsíců od právní moci rozsudku. Městský soud dovodil, že má-li rozhodování prezidenta republiky, jehož prostřednictvím realizuje pravomoc jmenovat soudce, povahu správního aktu, pak má žalovaný povinnost o návrhu na jmenování justičního čekatele rozhodnout. Rozhodnutím je myšleno buď navrženého kandidáta do funkce jmenovat, nebo jeho jmenování výslovně a s uvedením konkrétních důvodů odmítnout. Zároveň lze dovodit právo justičního čekatele navrženého na jmenování soudcem, aby o jeho kandidatuře bylo v přiměřené lhůtě prezidentem republiky

rozhodnuto. V případě negativního rozhodnutí není rozhodná jeho forma; z obsahu však musí být seznatelné, že jmenování čekatele bylo odmítnuto, a důvody, pro které se tak stalo. S ohledem na doplněné dokazování Městský soud v Praze konstatoval, že žalovaný zůstává i přes opakované návrhy nečinný. Žalobce do funkce soudce jmenován nebyl a zároveň nelze ze soudu známých důkazů usoudit, že by prezident republiky již rozhodl, že žalobce do funkce soudce nejmenuje. Soud zde odkázal nejenom na veřejně přístupné dokumenty, ale také na korespondenci mezi ministerstvem spravedlnosti a prezidentem republiky. Stejný závěr ohledně absence rozhodnutí ostatně vyplynul také z vyjádření vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Soud rovněž dovodil, že ač pro rozhodnutí prezidenta republiky ve věci jmenování soudců není stanovena žádná lhůta, z čl. 38 odst. 2 Listiny plyne ústavně zaručené právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Prezident republiky nesdělil žádné skutečnosti, které by rozhodnutí ve věci bránily. Od opakovaných návrhů na jmenování žalobce soudcem (únor 2005, respektive září 2005) uplynula v okamžiku rozhodování soudu (červen 2007) bezesporu dostatečná doba pro rozhodnutí ve věci samé. Soud proto uzavřel, že žalovaný zůstává i přes uplynutí přiměřené lhůty nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Dle žalovaného vycházel soud z mylných představ o průběhu a přípravě aktu jmenování soudce. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce je založena Ústavou. Nejedná se o ustanovení „*toliko kompetenční*“, neboť v čl. 93 Ústavy jsou současně upraveny i základní hmotněprávní podmínky. Zákon je zde pouze normou podpůrnou, která nemůže pravomoc prezidenta republiky v této věci nikterak omezit. Rozhodnutí prezidenta republiky o tom, zda do funkce soudce někoho jmenuje, není závislé na žádném podání, žádosti, návrhu či petici. Stejně tak jako může prezident republiky kohokoliv jmenovat velvyslancem či komukoliv propůjčit státní významání, může i kohokoliv (ze skupiny

osob splňujících ústavní a zákonné podmínky) jmenovat soudcem. K samotnému procesu jmenování žalovaný zdůraznil, že prezidentu republiky se při jmenování soudců nepředkládají žádné závazné návrhy. Projedná-li vláda skupinu kandidátů na funkci soudců s tím výsledkem, že kontrasignaci případného budoucího jmenovacího aktu u těchto osob schválí, pak z toho pro prezidenta plyne jen a jediné to, že jmenování těchto osob není ohroženo z důvodu odmítnutí kontrasignace. Zasíláním seznamů vhodných kandidátů na funkci soudce se vláda nesnaží o nic víc, než napomoci prezidentu republiky ve výběru vhodných kandidátů. Nikterak tím neomezuje ani nepředjímá samotný výběr ze strany prezidenta republiky. Z výše uvedeného charakteru jmenovacího procesu žalovaný dovodil, že čistě na volné úvaze prezidenta republiky je nejenom zda, ale také kdy případně soudce do funkce jmenuje. Pojmově se tedy nemůže jednat o (správní) řízení, na něž by bylo možné vztáhnout běh jakýchkoliv lhůt. Ústava ani žádný zákon nestanoví žalovanému jakoukoliv lhůtu pro tento ani žádný jiný typ rozhodování. S ohledem na čl. 38 odst. 2 Listiny žalovaný uvádí, že práva zaručená tímto článkem se vztahují výlučně na řízení soudní, nikoliv na obecné řízení správní, řízení daňové, natož pro ústavněprávní úkon jmenovací. Toto tvrzení žalovaný opírá nejenom o systematický výklad hlavy páté Listiny, ale rovněž o argument *ad absurdum*: pokud by toto právo bylo zaručeno též pro rozhodování správních orgánů, znamenalo by patrně také nárok na jednání veřejné a za přítomnosti žalobce. V případě porušení čl. 21 odst. 4 Listiny pak žalovaný uzavřel, že domnělá nerovnost v přístupu k veřejným funkcím pro justiční čekatele mladší třiceti let je patrně založena také samotným přechodným ustanovením čl. X zákona č. 192/2003 Sb., podle něhož se požadavek dosažení 30 let nevztahuje na ustanovení soudcem u justičních čekatelů, jejichž pracovní poměr trvá ke dni nabytí účinnosti zákona. Samo toto ustanovení zavedlo nerovnost mezi jednotlivými kategoriemi justičních čekatelů v přístupu k funkci soudce.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 23. 7. 2007 žalovaný dále uvedl, že usnesení vlády, kterým se doporučuje předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování kandidátů na funkci soudců, není právním úkonem, kterým by mělo být zahájeno jakékoliv správní řízení o jmenování žalobce soudcem. Usnesení vlády v podobných případech je čistě interním usnesením, kterým činí vláda předsedovi vlády pouhé právně nezávazné doporučení. Na tomto posouzení charakteru usnesení vlády nic nemění ani skutečnost, že toto usnesení je následně zasláno prezidentu republiky spolu s průvodním dopisem ministra spravedlnosti. Zaslání usnesení vlády může být vnímáno jako pouhý akt slušnosti ze strany příslušného ministra. Cílem je, aby hlava státu nebyla nucena si vyhledávat dané usnesení na internetových stránkách Úřadu vlády. S ohledem na nezávazný charakter usnesení vlády žalovaný argumentačně odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97, Sb. ÚS, sv. č. 10, usnesení č. 37, str. 483. Městský soud v Praze naprosto pomínil konstantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, především pak rozsudek velkého senátu ve věci *Pellegrin proti Francii*. V této věci ESLP dovodil, že nároky státních zaměstnanců vůči státu nespádají do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené v ČR pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“). Pokud pak Městský soud ve svém odůvodnění dovozuje, že nerozhodnutím v přiměřené lhůtě došlo k porušení žalobcových práv zaručených čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, jedná se o nekorektní aplikaci Evropské úmluvy. Rozsudkem Městského soudu bylo porušeno základní právo občana Václava Klause, zaručené ústavním pořádkem. Napadený rozsudek brání občanu Václavu Klausovi ve výkonu ústavní funkce prezidenta republiky v souladu s Ústavou a ústavním pořádkem České republiky. Rozsudkem Městského soudu v Praze je dále zasahováno do základních práv všech občanů České republiky, neboť prezident republiky vykonává svůj Ústavou vymezený podíl na správě věcí veřej-

ných ve jménu všech občanů České republiky. Žalovaný uzavřel, že v případě bránění v tomto výkonu má nejenom občan Václav Klaus, ale i každý občan České republiky, právo postavit se na odpor dle čl. 23 Listiny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## **Z odůvodnění:**

### **V.**

## **Přípustnost přezkumu jmenovacích aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví**

### **V. 1.**

## **K zákonným a ústavním aspektům**

Nejvyšší správní soud konstatoval, že kasační námitky žalovaného z podstatné části nesměřují k věcné stránce sporu, který byl předmětem přezkumu v rozsudku Městského soudu v Praze. Namísto toho opětovně polemizují s předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu týkajícím se otázky přezkoumatelnosti jmenovacích aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá než v otázkách přípustnosti přezkumu předmětné věci ve správním soudnictví odkázat na odůvodnění svého předchozího rozsudku ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-51, k němuž přesto (s ohledem na stěžovatelovy námitky, které nemohl dříve uplatnit) pro úplnost dodává:

Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato legislativní zkratka se vztahuje nejen na pravomoc správních soudů podle tohoto písmene zmíněného ustanovení, nýbrž i na pravomoci podle dalších písmen,

tj. b), c) a d), tedy také na nečinnost „správního orgánu“ či jemu přiřitatelný nezákonný zásah.

Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.

Prezident republiky je orgánem moci výkonné. Tuto roli mu přisuzuje samotná systematika Ústavy České republiky, která jej v hlavě třetí řadí do moci výkonné. Stejný závěr plyne i z rozboru kompetencí prezidenta republiky; jak již zdejší soud obecněji konstatoval, při vymezení pojmu správní orgán pro účely § 4 s. ř. s. je třeba mít na zřeteli nikoliv pouze konkrétní personální obsazení či organizační strukturu posuzovaného subjektu, nýbrž souhrn a charakteristiku jím vykonávaných kompetencí (k této otázce viz např. usnesení ze dne 29. 8. 2007, čj. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že v určitých případech vydává rozhodnutí v postavení správního úřadu i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky). Stejně tak je nesporné, že žalovaný rozhoduje v konkrétním případě o právech a povinnostech fyzických osob: jmenováním do funkce soudce vznikají fyzické osobě práva a povinnosti s výkonem této funkce spojené.

Jmenování kandidátů do funkcí soudců je konečně také rozhodování v oblasti veřejné správy. Ať je za výchozí bod úvah akceptována jakákoliv ze standardních definic obsahu pojmu veřejné správy (srov. např. Hendrych, D., a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 3 - 7, respektive s. 100 - 107, anebo Průcha, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 349 - 353), vrchnostenské rozhodování o jmenování kandidátů do funkcí soudců bude vždy posuzováno jako činnost, která má zákonný rámeček a děje se ve veřejném zájmu.

Činnost či absence činnosti výše definovaných správních orgánů spadá do přezkum-

né pravomoci správních soudů vždy tehdy, pokud jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Činnost žalovaného se takových práv nepochybně dotýká. Jak již Nejvyšší správní soud zdůraznil ve svém předchozím rozhodnutí, žádné veřejné subjektivní právo na jmenování soudcem neexistuje. Veřejná subjektivní práva, která však v konkrétním případě dotčena být mohou, jsou právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny) a zákaz diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny). Mezi veřejná subjektivní práva lze také zařadit ochranu subjektů právní regulace či adresátů činnosti orgánů moci výkonné před nezákonným či svévolným počínáním těchto orgánů, které by vybočilo z limitů striktní zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny).

Jak je navíc patrné z judikatury Nejvyššího správního soudu, žalobní legitimace ve správním soudnictví není nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře. Není pochyb o tom, že odmítnání přístupu k funkci soudce se právní sféře žalobce podstatným způsobem dotýká.

Určujícím argumentem pro nutnost přezkumu projednávané věci ve správním soudnictví je konečně také ústavní povinnost správních soudů poskytovat ochranu právům (čl. 36 odst. 2 Listiny, též čl. 90 Ústavy). Na ústavní úrovni má pro činnost správního

soudnictví klíčový význam právě čl. 36 odst. 2 Listiny: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“

Listina vymezuje pravomoc soudů poskytovat ochranu subjektivním právům obecnou pozitivní klauzulí: přezkoumat lze každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Tato pozitivní klauzule zakládá jakousi „presumpci přezkumu“, která soudům velí podrobit akty moci veřejné přezkumu potud, pokud není jejich přezkum výslovně vyloučen. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zužující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřipustný. V tomto aspektu lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se rovněž o judikaturu Ústavního soudu, např. na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, č. 809/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí jsou rovněž přístupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Citované ustanovení Listiny nalézá svůj zákonný odraz v ustanovení § 6 s. ř. s., které stanoví, že „*z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon*“. S ohledem na výše uvedené ústavní principy je existenci kompetenčních výluk ve správních soudnictví nezbytné vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyloučil, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny. Nic ostatně nebrání zákonodárci, aby rozhodování o některých typech rozhodnutí orgánů veřejné moci z pravomo-

ci správních soudů vyloučil. V případech, kdy by tato výlučka nebyla ústavně přípustná, jak je tomu právě u soudní kontroly činnosti prezidenta republiky ve věci jmenování soudců, neboť tato činnost se, jak bylo výše vyloženo, ústavně zaručených práv fyzických osob dotýká, zákonodárce může svěřit rozhodování o těchto otázkách jinému orgánu soudní moci, popřípadě výlučně Ústavnímu soudu. Z hlediska ústavněprávního totiž není rozhodující, který konkrétní soud provádí kontrolu rozhodnutí způsobilých zasahovat do základních práv a svobod. Podstatné je, že kontrola nezávislým a nestranným orgánem moci soudní je zaručena. Věcí zákonodárce je podrobněji upravit, který z článků soustavy soudů bude oprávněn tuto kontrolu v konkrétním případě provádět.

Pravomoc ochrany základních práv zaručených ústavním pořádkem proti rozhodnutím orgánů veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny je rozdělena mezi Ústavní soud a správní soudy, respektive „*správní soudy soukromoprávní*“, fungující podle nynější části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Pro vztah mezi těmito typy ochrany platí princip subsidiarity: poskytnout ochranu právům zkráceným rozhodnutím orgánu veřejné správy je v prvé řadě úkolem správního soudnictví. Z tohoto náhledu, nesčetněkrát opakovaného v rozhodovací činnosti Ústavního soudu, vycházejí ostatně také výše citovaná dvě usnesení Ústavního soudu, která se týkají ústavní stížnosti žalobce: Ústavní soud s odkazem na princip subsidiarity správního přezkumu soudního při ochraně práv žalobce řízení o jeho ústavní stížnosti nejprve přerušil a teprve po zjištění, že správní soudy se budou projednávaným případem zabývat věcně, ústavní stížnost odmítl. Přínejmenším nepřímo tak nevyloučil možnost přezkumu napadeného aktu prezidenta republiky ústavní stížností a zároveň respektoval primární ochranu, poskytovanou správními soudy.

## V. 2.

### Evropská úmluva a judikatura ESLP

Žalovaný se s ohledem na otázku přípustnosti soudního přezkumu dále dovolával ju-



dikatury Evropského soudu pro lidská práva, konkrétně rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 8. 12. 1999 ve věci *Pellegrin proti Francii* [stížnost č. 28541/95, publikováno v ECHR 1999-VIII, v češtině v Přehledu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (nakl. ASPI), roč. 2000, č. 1, s. 7], dále rozhodnutí ze dne 12. 10. 1992 ve věci *Salerno proti Itálii*, stížnost č. 11955/86, publikováno v Series A no. 245-D) a konečně rozhodnutí ze dne 31. 3. 1992 ve věci *X proti Francii* (stížnost č. 18020/91, publikováno v Series A no. 234-C).

Odkazem na rozsudek *Pellegrin proti Francii* žalovaný především dovozoval, že žaloba by neměla být vůbec před českými soudy projednána; tedy že se nejedná o otázku, která by měla být projednána správními soudy. V citované kauze se ESLP zabýval otázkou, zda se na spory státních zaměstnanců, týkající se jejich kariéry, nábory, případně ukončení jejich činnosti, vztahuje čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, tj. zda se jedná o rozhodování o občanských právech či závazcích dané osoby či o trestní obvinění proti němu ve smyslu citovaného ustanovení Evropské úmluvy. Rozsah tohoto ustanovení a tím pádem též příslušnosti ESLP *ratione materiae* je třeba dle Evropského soudu pro lidská práva vykládat autonomně, tj. jak je uvedeno v dalších rozhodnutích citovaných žalovaným, nezávisle na tom, pod jaký typ závazků či obvinění určitý typ kauz řadí právní řády jednotlivých smluvních stran.

V rozsudku *Pellegrin proti Francii* Evropský soud pro lidská práva konstatoval (bod 66 odůvodnění), že „... z pole působnosti čl. 6 odst. 1 unikají spory veřejných zaměstnanců, jejichž zaměstnání je charakterizováno specifickými aktivitami veřejné správy v rozsahu, v jakém jedná jakožto držitelka veřejné moci pověřená ochranou obecných zájmů státu nebo jiných správních celků. Zřejmým příkladem takovéhoto činnosti jsou ozbrojené síly a policie. Soud se bude v každé věci zabývat tím, zda zaměstnání stěžovatele implikuje – s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které zahrnuje – přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu.“

Z rozsudku *Pellegrin proti Francii* by tedy bylo skutečně možné dovodit, že čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy nevyžaduje umožnění soudního přezkumu pro spory veřejných zaměstnanců. Tento rozsudek byl však zásadně revidován rozsudkem velkého senátu ESLP ze dne 19. 4. 2007 ve věci *Vilho Eskelinen a další proti Finsku* (stížnost č. 63235/00, anotace rozhodnutí J. Kmec, Soudní rozhledy roč. 2007, č. 6, s. 249 an.). Případ se týkal žalob finských policistů proti státu o přiznání mzdové náhrady pro geografickou vzdálenost mezi bydlištěm a výkonem jejich služby. V odůvodnění rozhodnutí, kterým ESLP konstatoval, že daný typ sporu pod čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy spadá, soud zvrátil svoji dosavadní judikaturu. V bodě 62 odůvodnění pak zformuloval nový test pro výklad šíře čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy s ohledem na spory státních zaměstnanců. Tento typ sporů napříště spadá pod čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, s výjimkou případů, kdy je přístup veřejných zaměstnanců k soudní ochraně vnitrostátním právem vyloučen. Pro aplikaci této výjimky formuloval ESLP dvě podmínky: za prvé, vyloučení musí být výslovně, tedy právní řád dané smluvní strany musí výslovně vylučovat přístup k soudu u příslušných pozic či kategorií zaměstnanců. Za druhé, tato výjimka musí spočívat na objektivních důvodech spojených se zájmem státu.

Z výše uvedeného se tedy podává, že v případě státních či veřejných zaměstnanců je přezkum pravidlem a absence přezkumu výjimkou, která musí být v právním řádu smluvní strany výslovně stanovena a musí být objektivně zdůvodnitelná. Pochybnosti, které by bylo možné vznést s ohledem na temporální působení výše citovaného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, je pak možné rozptýlit uvědoměním si role a úlohy judikatury tohoto orgánu v právních řádech smluvních stran. Evropská úmluva a ji naplňující judikatura Evropského soudu pro lidská práva stanoví „minimální práh“, tedy soubor minimálních požadavků v oblasti ochrany základních práv a svobod, které musí právní řád každé smluvní strany zajistit. Účelem je vytvořit obecný evropský standard ochrany

lidských práv (srov. kupř. rozsudek ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a další proti Nizozemí*, stížnost č. 5100/71, Series A no. 22, bod 80 – 81, či rozsudek ze dne 28. 6. 1978 ve věci *König proti Německu*, stížnost č. 6232/73, Series A no. 27, body 87 – 91). Argumentační využití tohoto standardu na úrovni právního řádu smluvní strany je svojí povahou jednostranné: lze jej použít pouze pro rozšiřování nezbytné míry ochrany, kterou vyžaduje Evropská úmluva, ale která není zaručena právním řádem smluvní strany. Nicméně skutečnost, že určitý typ ochrany Evropská úmluva nevyžaduje, zajisté není argumentem pro odebrání již existující ochrany na úrovni vnitrostátní, tj. ochrany v právním řádu smluvní strany Evropské úmluvy (srov. v tomto ohledu čl. 53 Evropské úmluvy).

České právo soudní ochranu pro žaloby státních zaměstnanců umožňovalo a umožňuje, respektive je při existenci obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu čl. 36 odst. 2 Listiny nevyklučuje (srov. v tomto ohledu také nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, č. 322/2001 Sb.). Je nesporné, že správní soudy jsou příslušné pro projednávání žalob ve věcech služebních poměrů zaměstnanců státu (k rozsahu přezkumu na půdorysu zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, viz zejména rozsudek ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS; rozsudek ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38, č. 1046/2007 Sb. NSS; dále rozsudek ze dne 11. 7. 2007, čj. 6 As 55/2006-96, č. 1351/2007 Sb. NSS). Správní soudy jsou dále povolány rozhodovat i o odvolání/nejmenování do jiných funkcí [namátkou viz např. rozsudek ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 As 41/2005-76, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání), či rozsudek ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 As 19/2004-92, č. 430/2005 Sb. NSS (pozastavení výkonu exekutorského úřadu)]. Konečně také judikatura Ústavního soudu vnímá mimo jiné čl. 21 odst. 4 Listiny jako dostatečný důvod pro umožnění soudního přezkumu v otázkách přístupu, volby či odvolávání do jiných veřejných funkcí [viz např. nálezy ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 255/99,

Sb. n. u. ÚS, sv. 15, č. 108, str. 71 (odvolání zástupce pojištěnců z funkce člena Správní rady VZP); nálezy ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 24/01, č. 235/2002 Sb. (členství v Radě České televize); nálezy ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06 (odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu), vše přístupné na <http://nalus.usoud.cz>].

### V. 3.

Na základě výše uvedených závěrů ohledně českého práva i práva Evropské úmluvy Nejvyšší správní soud uzavřel, že přezkum aktů prezidenta republiky není vyloučen z rozhodování ve správním soudnictví.

Nelze si nepovšimnout, že v argumentaci žalovaného ohledně přípustnosti přezkumu aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví dochází ke směšování dvou skutečností: absence osobní odpovědnosti (trestní, správní) prezidenta republiky, zakotvené v čl. 54 odst. 3 Ústavy, je zaměňována za absence jakékoliv kontroly jeho činnosti či přezkoumatelnosti jeho aktů. Podobné vnímání funkce hlavy státu je v demokratickém právním státě, za který se Česká republika považuje (čl. 1 odst. 1 Ústavy, respektive čl. 2 odst. 1 Listiny), nepřijatelné. Prezident republiky není nad zákonem a ani mimo jeho kontrolu.

Ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy je nezbytné vykládat pouze tak, že prezident republiky nemá přímou politickou odpovědnost vůči ostatním mocím ve státě, jakou nese kupříkladu na základě čl. 68 odst. 1 Ústavy vláda. Jeho osobní odpovědnost v rovině ústavní, ve své podstatě kvazitrestní odpovědnost, je dána jen v mezích odpovědnosti za ústavní delikt velezrady podle čl. 65 odst. 2 Ústavy a § 96 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. To však neznamená vyloučení přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky, která jsou schopna zásáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob, z kompetence správních soudů.

## VI.

**Obsah pravomoci prezidenta republiky při jmenování soudců**

## VI. 1.

**Ke vztahu prezidenta a vlády v procesu jmenování soudců**

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce řadí čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy mezi pravomoci, jejichž platná realizace vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Lze souhlasit s názorem žalovaného, že se jedná o akt úvahy prezidenta, který není ani v ústavní, ani v zákonné rovině vázán návrhem ze strany vlády. Jak také žalovaný korektně uvádí, usnesení vlády, kterým tato schvaluje seznam kandidátů na funkce soudců, není formálně ničím jiným než „doporučením předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování kandidátů“, uvedených v příloze jednotlivých usnesení.

Nelze však přijmout argumentaci žalovaného, že usnesení vlády, kterým tato doporučuje předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování kandidátů, nepůsobí žádné právní následky. Ústavu, ostatně stejně jako celou oblast veřejného práva, nelze vykládat jen s ohledem na formu výkonu veřejné moci, ale především s ohledem na její reálný obsah. Nutně rámcová úprava ústavní je dotvářena praxí a ústavními zvyklostmi, které se tvoří v závislosti na povaze vykonávaných pravomocí, jejich smyslu a účelu.

V nálezu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, č. 285/2001 Sb., který se týkal otázky spolupodpisu předsedy vlády při jmenování guvernéra České národní banky, Ústavní soud potvrdil význam ústavních zvyklostí pro dotváření ústavního práva: „... *ústavní zvyklosti, konvence, mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací. V demokratickém právním státě je sotva představitelné, aby interpretace ústavy a jí*

*odpovídající ústavní zvyklosti, respektované a nenapadené po celou dobu od jejího vzniku, byly její účelovou dezinterpretací zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.*“ Normativní relevanci ústavní praxe soud dále potvrdil v nálezu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/2006, <http://nalus.usoud.cz>, který se týkal pravomoci prezidenta republiky odvolat předsedu Nejvyššího soudu.

V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 Ústavní soud konstatoval, že ústavní zvyklosti je „dlouhodobě praktikovaný postup, který odpovídá určitému hodnotovému a institucionálnímu konsensu ústavních orgánů a opakovaně potvrzuje určitou interpretaci ustanovení Ústavy“. Definiční znaky jsou tedy dvojí: dlouhodobé praktikování určitého postupu a hodnotový a institucionální konsensus. Druhé ze zmiňovaných kritérií implikuje přesvědčení ústavních aktérů o závaznosti zformovaného pravidla. Byť jej nezakotvuje výslovně, lze se domnívat, že institucionální konsensus vyžaduje shodné přesvědčení o závaznosti daného pravidla; blíže viz Kindlová, M. Ústavní zvyklosti jako součást Ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR). In: Klíma, K., Jirásek, J. (eds.) *Pocta Jánů Grónskému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 300 – 317.

Zformovaná ústavní zvyklost jednak v politickém smyslu váže ústavní aktéry, jednak slouží jako výkladové vodítko pro interpretaci Ústavy Ústavním soudem a soudy obecnými. V tomto ohledu se pojetí ústavních zvyklostí v českém právu vzdaluje od vnímání ústavních zvyklostí v angloamerickém systému. V tamním pojetí jsou ústavní zvyklosti pravidly politickými, která soudům, povoláním aplikovat pravidla právní, nepřisluší vynucovat (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 28. 9. 1981, Re: Resolution to Amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753, str. 880 an., přístupné online na <http://scc.lexum.umontreal.ca>). Přístup ražený Ústavním soudem se však přibližuje pohledu německému, reprezentovanému judikaturou Spolkového ústavního soudu. Ta

chápe „trvale vykonávanou a doposud nerozporovanou aplikační praxi státních orgánů“ [Staatspraxis] jako výkladové vodítko a potvrzení určitého čtení ústavy (srov. např. BVerfGE 72, 189, bod 38; BVerfGE 106, 62, body 161, 221, 274; BVerfGE 106, 310, body 124, 161, 164 a především pak BVerfGE 91, 148, bod 65 an.).

Obsahem dodržované ústavní zvyklosti při jmenování soudců v novodobé historii České republiky je reakce prezidenta republiky na podnět ministra spravedlnosti, od druhé poloviny devadesátých let minulého století pak na podnět vlády, kterým je předložen soubor kandidátů do funkcí soudců spolu s doprovodnými podklady. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsahem konvence je, že prezident reaguje na předložený podnět; tímto podnětem však není, jak se žalovaný nesprávně domnívá, spuštěn jakýkoliv „jmenovací automatismus“. Skutečnost, že se určitý kandidát ocitne na seznamu přiloženém k usnesení vlády, neznamená povinnost hlavy státu tohoto kandidáta jmenovat do funkce soudce. Předložením seznamu vhodných kandidátů pouze dává druhá složka moci výkoné, která je v konečné fázi skrze ústavní akt kontrasignace prováděný předsedou vlády odpovědná za rozhodnutí prezidenta republiky, najevo svoji vůli v případě souhlasu prezidenta republiky dané rozhodnutí spolupodepsat.

Z materiálního hlediska lze považovat usnesení vlády, kterým doporučuje svému předsedovi spolupodepsání rozhodnutí prezidenta o jmenování kandidátů do funkcí soudců, za vyslovení souhlasu se spolupodpisem ze strany předsedy vlády ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy. Je přirozeně pravdou, že formální akt spolupodpisu je proveden teprve v návaznosti na rozhodnutí prezidenta republiky. Jak však sám žalovaný uvádí, lze si jen obtížně představit situaci, kdy by předseda vlády, respektive jím pověřený ministr, po rozhodnutí prezidenta republiky nerespektoval usnesení vlády a spolupodpis odmítl. Už jen z toho důvodu, že vláda rozhoduje ve sboru (čl. 76 odst. 1 Ústavy) a sbor jako celek je v rámci své působnosti oprávněn zavazovat své jednotlivé členy. Srov. v tomto ohledu ta-

ké přiměřeně ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, podle něhož se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí také usneseními vlády.

Schválením konkrétních kandidátů usnesením vlády je tak ze strany veřejné moci v materiálním smyslu zahájen proces vedoucí ke jmenování daných kandidátů do funkcí soudců. Nejpozději tímto okamžikem vstupuje veřejná moc do právní sféry osoby daného kandidáta. Vytváří v ní legitimní očekávání v tom smyslu, že o jeho kandidatuře bude zákonným a s dosavadní praxí konzistentním způsobem rozhodnuto. Mimo jiné v něm také vytváří legitimní očekávání, že nezmění-li se v mezidobí relevantní okolnosti (např. kandidát přestane splňovat zákonné podmínky pro jmenování či se změní potřeby soudnictví nebo materiální předpoklady pro zajištění soudcovského místa ve vztahu k danému kandidátovi), bude podnět ke jmenování dotyčné osoby postoupen prezidentu republiky.

Tato skutečnost, tedy že kandidát byl ze strany orgánu veřejné moci vybrán jako vhodný kandidát a jeho kandidatura byla následně předložena prezidentu republiky, je nejenom určující pro zformování veřejného subjektivního práva, resp. pro zásah do jeho právní sféry, ale ve svém důsledku pro žalobní legitimaci. Tento proces individualizace naopak zásadně vylučuje vznik legitimního očekávání v právní sféře všech ostatních potenciálních kandidátů na funkci soudce, a to nejenom z řad justičních čekatelů, ale i dalších osob, které by splňovaly zákonná kritéria pro jmenování soudcem, jako například právě žalovaným zmiňovaných advokátů, notářů, exekutorů či státních zástupců. Tyto skupiny osob, ač by zákonné podmínky pro jmenování do funkce soudce splňovaly, však nebyly vybrány ani jedním z orgánů veřejné moci, nadaných spoluúčastí na aktu jmenování.

Nelze tedy přisvědčit argumentaci žalovaného, že usnesení vlády, kterým doporučuje svému předsedovi, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování určitých kandidátů do funkcí soudců, je čistě interním dokumentem vlády „přípravného“

charakteru, který nevyvolává žádné právní následky vně vlády. Pro podporu svých tvrzení žalovaný odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97, Sb. n. u. US, sv. č. 10, usnesení č. 37, s. 483. V tomto usnesení se Ústavní soud vyjádřil k právnímu charakteru usnesení vlády. Ve věci šlo o návrh Komunistické strany Čech a Moravy a M. Grebeníčka na zrušení usnesení vlády České republiky č. 699 ze dne 5. 11. 1997 ke Zprávě o průběhu a výsledcích jednání mezi Českou republikou a Organizací Severoatlantické smlouvy o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě. Navrhovatelé dovozovali, že napadeným usnesením byla porušena základní práva a svobody členů KSČM, stejně jako další práva druhého navrhovatele. Ústavní soud návrh odmítl jako nepřípustný. Konstatoval, že napadené usnesení vůbec není schopno zasáhnout práva třetích osob. Usnesení, kterým byla projednána zpráva o vládním vyjednávání a stanoveny další priority při vyjednávání o přistoupení k Organizaci Severoatlantické smlouvy, bylo přípravným, vnitřním dokumentem vlády. Zabývalo se pouze úpravou vnitřního chodu vládních prací.

Již s ohledem na popsané pozadí rozhodnutí Ústavního soudu jsou patrné zásadní skutkové odlišnosti. Interní zpráva o postupujících politických jednáních, kterou vláda projednává, jak Ústavní soud zdůraznil, jako přípravný dokument pro další jednání a pro sjednocení pozic v rámci kabinetu, je svým charakterem aktem odlišným od vyslovení souhlasu ze strany vlády se jmenováním konkrétních kandidátů do funkcí soudců. Vláda rozhoduje ve sboru s tím, že každé rozhodnutí je přijímáno formou usnesení (čl. 76 odst. 2 Ústavy). Stejná forma však může mít velice odlišné materiální dopady do právní sféry adresátů a dotčených osob. Zásah do veřejných subjektivních práv či dotčení právní sféry fyzických či právnických osob je tedy v případě usnesení vlády vždy nezbytné posuzovat jednotlivě s ohledem na obsah konkrétního přijatého usnesení, nikoliv paušálně s odkazem na skutečnost, že se formálně jedná o usnesení vlády.

Jmenování soudců podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je aktem, který ke své platnosti vyžaduje spolupodpis předsedy vlády. Nejedná se proto o proces, který by mohl být aktivován výlučně iniciativou vlády. Lze si představit i situaci, kdy se zahájení procesu vedoucího k jmenování soudcem chopí sám prezident republiky. Ten může své představy o vhodném kandidátu/kandidátech na funkce soudců sdělit předsedovi vlády, v případě shromáždění všech potřebných podkladů a ověření splnění všech zákonných požadavků pak přímo požádat o spolupodpis jmenovacího aktu. I v tomto případě by pak platilo obecné pravidlo uvedené výše: výběrem určitého kandidáta a jeho navržením předsedovi vlády ze strany prezidenta republiky je ve sféře vybraného kandidáta / vybraných kandidátů zformováno legitimní očekávání v tom ohledu, že druhý orgán moci výkonné (tj. vláda), který se podílí na výběru soudců, o návrhu v rozumném časovém horizontu zákonným způsobem rozhodne: to znamená, že jmenování buď spolupodepíše, anebo vydá formální písemný akt, v němž odůvodní, proč kontrasi gnaci neprovede. Rovněž takovéto negativní rozhodnutí by následně podléhalo případnému přezkumu ve správním soudnictví.

S ohledem na naposledy zmiňovanou možnost je však vhodné zdůraznit, že určující slovo ve vztahu prezidenta republiky a vlády patří vládě všude tam, kde Ústava vyžaduje pro platnost aktu hlavy státu spolupodpis předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády (tedy pro realizaci pravomocí dle čl. 63 Ústavy stejně jako pravomocí založené zákonem). Z principu odpovědnosti vlády za tyto akty prezidenta republiky (čl. 63 odst. 4 Ústavy) vyplývá, že určující slovo při realizaci těchto pravomocí má vláda, nikoliv prezident republiky.

Z aplikace tohoto principu na projednávaný případ vyplývá, že za fungování justice, včetně jmenování soudců, je primárně odpovědná vláda, potažmo její odpovědný člen – ministr spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti průběžně sleduje a vyhodnocuje situaci na jednotlivých soudech a v závislosti na tom přiděluje volná soudcovská místa, k čemuž má k dispozici i potřebný profesionální apa-

rát. Naopak prezident takovými finančními, personálními ani institucionálními zdroji ve vztahu k obecným, především nižším soudům, nedisponuje. Subsidiaritu (nikoliv však výlučnost ve prospěch vlády) role prezidenta v procesu výběru soudců je možné dovést i s pomocí argumentu *ad absurdum*; lze si asi stěží představit situaci, kdy by prezident jmenoval (tj. předkládal ke kontrasignaci) kandidáty na funkci soudce, pro které by v rámci justice neexistovala odpovídající systemizovaná a finančně zabezpečená místa.

## VI. 2.

### K úvaze prezidenta republiky při jmenování soudců

Prezident republiky je orgánem moci výkonné. I na jeho počínání se tudíž beze zbytku vztahuje striktní požadavek uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem a v jeho mezích (čl. 2 odst. 2 Listiny, respektive čl. 2 odst. 3 Ústavy). Jmenování soudců, stejně jako jakékoliv jiné formy činnosti prezidenta republiky, vyplývají-li z jeho ústavního postavení a mají-li účinky vůči jiným orgánům nebo osobám, než je prezident republiky samotný, jsou způsobem uplatňování státní moci. Konkrétní podmínky pro výkon státní moci ze strany prezidenta republiky při jmenování soudců jsou stanoveny rámcově Ústavou, konkrétně pak jednotlivými ustanoveními zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“).

Ústavní rámec podmínek pro jmenování soudcem v čl. 93 odst. 2 Ústavy je dále konkretizován v § 60 odst. 1 zákona: „*Soudcem nebo přísedícím může být ustanoven státní občan České republiky ..., který je způsobilý k právním úkonům a bezúhonný, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let a souhlasí se svým ustanovením za soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu.*“ Podle § 60 odst. 3 zákona pak pro soudce navíc oproti přísedícím platí, že „*předpokladem pro ustanovení soudcem je též vysokoškolské vzdělání získané řádným*

*ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky*“.

Prezident republiky má při výběru kandidátů Ústavou a zákony vymezené pole uvážení. Vázanost nejen ústavním pořádkem, ale i zákony, plyne nejenom z jeho postavení orgánu moci výkonné, ale koneckonců i ze slibu prezidenta republiky, kterým se zavazuje zachovávat nejen Ústavu, ale též a především zákony (čl. 59 odst. 2 Ústavy). Prezidentu republiky tak při aplikaci již platných zákonů nepřísluší, na rozdíl od Ústavního soudu, pravomoc abstraktního posuzování souladu zákonů s ústavním pořádkem. Je toliko oprávněn a povinen zákony v mezích svých pravomocí aplikovat a při jejich aplikaci je ústavně konformně interpretovat.

Požadavek striktní zákonnosti jednání veřejné moci se v případě pravomocí jmenovacích materializuje ve dvou aspektech: za prvé, stanoví-li zákon taxativní výčet podmínek, které je potřeba splnit pro jmenování do určité funkce, pak zároveň stanoví zákonné meze uplatnění státní moci v konkrétním případě. Pouze a výlučně za splnění dané množiny podmínek je možné uskutečnit akt jmenování. To znamená, že státní moc je oprávněna a zároveň povinna kontrolovat splnění daného souboru podmínek. Za druhé, státní moc není oprávněna seznam podmínek dále rozšiřovat či naopak zužovat. Tím by vykročila za mez stanovenou zákonem.

V rámci kontroly naplnění stávajících zákonných podmínek má veřejná moc nicméně určitou míru uvážení. Tak tomu bude typicky v případech, kdy jsou podmínky jmenování vymezeny neurčitými právními pojmy, jako jsou kupříkladu „*zkušenosti a morální vlastnosti*“, „*řádný výkon funkce*“ apod. V rovině právní teorie jsou neurčité právní pojmy odlišné od prostoru vymezeného k volnému uvážení (zákonně zpravidla zakotvenému použitím uvozujících spojení typu „*lze*“ či „*může*“ při vymezení pravomocí příslušného orgánu). V aplikační praxi však mají obě legislativní techniky stejnou funkci: vytvořit pro příslušný orgán prostor pro jeho relativ-

ně samostatnou úvahu při výkonu svěřené pravomoci a umožnit mu adekvátně reagovat na různost okolností. Při výkladu neurčitých pojmů je tedy jmenovací orgán nadán určitou mírou úvahy. Jak již nicméně Nejvyšší správní soud konstatoval, absolutní či neomezené volné správní uvážení je v právním státě pojmově vyloučeno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS; srov. k tomu v podstatě obdobně náleží Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04, Sb. n. u. ÚS, sv. 40, č. 62, s. 607, část V/b., kde Ústavní soud sice absolutní uvážení připouští, ale dále pak „absolutnost“ takové úvahy relativizuje, když jasně dává možnost soudního přezkumu i v těchto oblastech). Orgán veřejné moci je tak i v rámci svých úvah vždy vázán ústavním pořádkem, právními principy, které vyplývají z charakteru České republiky coby právního státu, jakož i dalšími souvisejícími zákonnými předpisy, které mohou pole uvážení podstatně zúžit; je povinen respektovat a chránit základní práva ústavním pořádkem zaručená. S ohledem na předvídatelnost a konzistentnost správních rozhodnutí je orgán veřejné moci také vázán svojí dosaavadní aplikační praxí.

Úvaha prezidenta republiky při jmenování soudců se proto omezuje na kontrolu splnění zákonných podmínek pro jmenování soudcem, stanovených zákonem o soudech a soudcích a souvisejícími předpisy. Tato skutečnost nezakládá ani povinnost jmenovat všechny kandidáty vládou vybrané, ani nevylučuje úvahu při hodnocení charakteristik jednotlivých kandidátů. Úvaha při jmenování se však musí odehrávat výlučně v rámci zákonných podmínek. Prezident republiky proto nemůže v prostoru daném pro jeho uvážení další kritéria nad rámec kritérií zákonem výslovně stanovených vytvořit, tj. vyžadovat splnění kritérií, která zákon neobsahuje. Prezident republiky je však oprávněn a zároveň povinen odmítnout jmenování kandidáta, u kterého na základě úvahy odpovídající pravidlům správního uvážení v materiálním právním státě dospěje k závěru, že by jeho „zkušenosti a morální vlastnosti“ nedávaly

„záruku, že bude svou funkci řádně zastávat“, či pokud shledá, že není splněno některé z relativně exaktně definovaných zákonných kritérií (kupříkladu podmínka státního občanství, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost či naplnění věkové hranice a další).

Z imperativu zákonitosti činnosti orgánů veřejné moci, z principu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 Ústavy), jakož i ze zákazu libovůle orgánů veřejné moci konečně plyne požadavek odůvodnit přijaté rozhodnutí. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu je náležitě odůvodnění, které srozumitelně a plně vyloží důvody pro přijaté rozhodnutí, pojistkou proti libovůli a nekonzistenci rozhodování orgánu veřejné moci (srov. kupř. náleží ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, Sb. n. u. ÚS, sv. 3, č. 34, s. 257; náleží ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 8, č. 85, s. 287; k neústavnosti absence odůvodnění v rozhodování, viz náleží ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, č. 153/2004 Sb., či náleží ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 594/02, Sb. n. u. ÚS, sv. 34, č. 99, s. 57). Ke stejným závěrům ostatně dospívá i judikatura zdejšího soudu (srov. kupř. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 9. 10. 2007, čj. 2 As 18/2007-115, www.nssoud.cz).

Výše uvedené obecné závěry, aplikovány na projednávaný případ, znamenají, že prezident republiky při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v jeho mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek. Není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samotném. Stejně tak není oprávněn od některé z podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou ze zákonných podmínek nespĺňoval. Pokud se prezident republiky rozhodne kandidáta vlády nejmenovat, pak je povinen jasně a srozumitelně odůvodnit, proč jej odmítl.

## VII.

### K nečinnosti žalovaného

S ohledem na výše popsany právní rámec je patrné, že Městský soud v Praze nepochy-

bil, pokud dovedl, že žalovaný zůstává i přes opakované návrhy vlády nečinný. Nečinnost soud dovedl i přesto, že žádný procesní předpis nestanoví výslovně lhůtu, v rámci které by byl prezident o návrhu vlády povinen rozhodnout, a také, že žalobce nebyl osobou, jež by proces vedoucí ke svému jmenování byla oprávněna samostatně iniciovat. Právě tyto dva závěry Městského soudu v Praze žalovaný napadá ve své kasační stížnosti.

Je pravda, že žádný předpis nestanoví prezidentovi republiky lhůtu, v níž by měl na podnět vlády adekvátně reagovat jmenováním předložených kandidátů, anebo vydáním formálního písemného aktu, v němž také odůvodní, proč jmenování neprovede. Stejně tak je nutné přisvědčit argumentaci žalovaného v tom, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje pouze na rozhodování orgánů soudních, a nikoliv na rozhodovací činnost správních orgánů. Jak však Nejvyšší správní soud již výše poukázal, rozhodování prezidenta republiky se neodehrává v právním vakuu, ale je vázáno stejnými principy jako veškerý výkon státní moci: striktní zákoností, zákazem libovůle a z toho plynoucími požadavky na konzistenci a předvídatelnost rozhodování.

Jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je také rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto obecného principu právního ostatně obsahuje nejenom současně platný správní řád (§ 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), ale též správní řády předchozí (§ 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, či § 4 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení); uvedené ostatně plyne ze samotného ústavně zakotveného principu právního státu. Nad rámec charakteru rozhodování v přiměřené lhůtě coby obecného principu právního lze poukázat na § 177 nyní platného správního řádu, který základní zásady správního řízení, mezi něž patří též výše citované vyřizování věcí bez zbytečných průtahů, výslovně vztahuje na veškeré počínání veřejné správy.

Jak Nejvyšší správní soud dovedl výše, prvním z opakovaných podnětů ze strany vlá-

dy, aby prezident republiky jmenoval žalobce do funkce soudce (další z uvedených projevů toliko stvrdily trvajícím zájem vlády na jmenování), došlo k zahájení řízení ke jmenování žalobce do funkce soudce. Jak však Městský soud v Praze zjistil ze shromážděných důkazů a jak bylo ostatně potvrzeno samotným žalovaným, žalovaný do dne rozhodování soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), tedy přibližně ve lhůtě dvou let, o věci nerozhodl. Městský soud v Praze dále uvedl, že žalovaný soudem nesdělil a soud ani sám nezjistil žádné skutečnosti, které by jeho rozhodnutí ve věci jmenování žalobce soudcem bránily. Ze spisového materiálu se konečně podává, že žalovaný ve srovnatelných případech již dávno rozhodl – a to jednak o ostatních kandidátech navržených vládou ve stejných usneseních, jakož i o kandidátech navržených vládou později. Za těchto okolností Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než se připojit k právnímu náhledu Městského soudu v Praze, že již uplynula doba dostatečná pro rozhodnutí ve věci samé.

Argumentům žalovaného lze přisvědčit i v tom ohledu, že žalobce není oprávněn proces vedoucí ke jmenování soudcem iniciovat. Z této skutečnosti však neplyne, že by v procesu, který byl zahájen z podnětu jiného orgánu veřejné moci, nemohla být dotčena veřejná subjektivní práva třetích osob. Ostatně právě dotčení konkrétních veřejných subjektivních práv žalobce je v projednávané kauze důvodem, proč je dána příslušnost správních soudů, a nikoliv (pouze) příslušnost Ústavního soudu v rámci řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů. Je totiž zřejmé, že stejně jednání, tedy nečinnost prezidenta republiky ve vztahu k ústavně relevantnímu podnětu vlády ke jmenování určité osoby do funkce soudce, může s ohledem na typ žalobce být předmětem přezkumu ve dvou větvích moci soudní; před Ústavním soudem v rámci řízení ve sporu o rozsah kompetencí dvou státních orgánů tehdy, pokud by byla žalobcem vláda podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, respektive § 120 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, a dále pak ve správním soudnictvím tehdy, pokud stejná nečinnost je k újmě práv třetích osob a dotčená osoba se domáhá soudní ochrany.



Lze tedy uzavřít, že žalovaný zůstává nečinný vůči podnětu vlády. Děje se tak k újmě veřejných subjektivních práv žalobce. Nejvyšší správní soud ani Městský soud v Praze nedisponují pravomocí k tomu, aby v případě prezidentovy nečinnosti nahradily jeho

úkon svým vlastním rozhodnutím. V tomto ohledu má rozhodnutí Městského soudu v Praze vskutku toliko povahu morálního apelu, jak již Nejvyšší správní soud poznamenal ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35.

## 1718

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; rozhodnutí soudu bez nařízení jednání

k § 51 odst. 1 a § 83 soudního řádu správního

**I. V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, který žalobce spatřuje v jednání justiční stráže učiněném na základě pokynu předsedy soudu a v jeho mezích, je žalovaným podle § 83 s. ř. s. předseda soudu jakožto správní orgán.**

**II. Pokud krajský soud zašle žalobci výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a žalobce ve lhůtě dvou týdnů soudu sdělí, že nemůže uvést, zda s rozhodnutím bez jednání souhlasí či nikoli, neboť mu dosud není známo stanovisko žalovaných k žalobě, nelze z takového sdělení dovodit fikci žalobcova souhlasu s rozhodnutím bez nařízení jednání podle citovaného ustanovení. Soud je naopak povinen zaslat žalobci vyjádření žalovaných a spolu s nimi i novou výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 Aps 4/2008-138)

**Prejudikatura:** č. 244/2004 Sb. NSS, č. 133/2004 Sb. NSS, č. 534/2005 Sb. NSS, č. 603/2005 Sb. NSS; rozsudky ESLP ze dne 21. 6. 2005 *Milatová a ostatní proti České republice*, stížnost č. 61811/00, ECHR 2005-V, ze dne 18. 2. 1997 *Nideröst-Huber proti Švýcarsku*, stížnost č. 18990/91, Rep. 1997-1, a ze dne 18. 3. 1997 *Mantovanelli proti Francii*, stížnost č. 21497/93, Rep. 1997-II.

**Věc:** Mgr. Miroslav Š. proti 1) Městskému soudu v Praze, 2) Ministerstvu spravedlnosti, 3) Generálnímu ředitelství Vězeňské služby ČR a 4) předsedovi Městského soudu v Praze, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl dne 9. 1. 2007 při vstupu do budovy Městského soudu v Praze příslušníky justiční stráže vyzván k tomu, aby odevzdal videokameru, kterou měl s sebou, neboť podle opatření předsedy soudu účinného od 1. 1. 2007 je vstup veřejnosti (vyjma novinářů) s videokamerou či fotoaparátem do budovy soudu zakázán. Žalobce se snažil zmařit soudní jednání, kterého se účastnil jako zástupce účastníka, videokameru odevzdal. O tom byl sepsán protokol o uschování (odebrání) a vrácení zakázané věci, k jehož sepsání byla zjišťována žalobcova totožnost. Při odchodu z budovy soudu byla žalobci videokamera vrácena. Žalobce si dne 11. 1. 2007 na

uvedený postup stěžoval jak u městského soudu, tak na Ministerstvu spravedlnosti. Přípisem předsedy městského soudu ze dne 15. 1. 2007 bylo žalobci sděleno, že ustanovení obsažené v „*Opatření předsedy Městského soudu v Praze č. 1 ze dne 10. 5. 2005*“, podle něhož bylo zakázáno vnášet do budovy soudu videokamery a fotoaparáty, bylo vypuštěno. Předseda městského soudu se žalobci omluvil a poděkoval mu za upozornění na chybu.

Dne 9. 3. 2007 podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných 1) až 3), kterou se domáhal toho, aby soud vyslovil nezákonný

nost zásahu žalovaných, k němuž došlo vůči žalobci dne 9. 1. 2007 v budově Městského soudu v Praze, zakázal žalovaným pokračovat v porušování práv žalobce a aby soud přikázal žalovaným zničit protokol o uschování (odebrání) a vrácení zakázané věci – videokamery Panasonic, obsahující osobní údaje žalobce, který byl se žalobcem sepsán dne 9. 1. 2007.

Krajský soud v Praze vydal rozsudek, kterým byla odmítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem proti žalovaným 1) a 2) (výrok I.) a žaloba, kterou se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaných, k němuž došlo vůči žalobci dne 9. 1. 2007 v budově Městského soudu v Praze (výrok II.). Zamítnuta byla žaloba v části, kterou se žalobce domáhal, aby bylo žalovaným zakázáno pokračovat v porušování jeho práv způsobem uvedeným ve výroku II. (výrok III.). Odmítnuta pak byla žaloba v části, kterou se žalobce domáhal toho, aby bylo žalovaným přikázáno zničit protokol o uschování (odebrání) a vrácení zakázané věci – videokamery Panasonic, který obsahoval žalobcovy osobní údaje a který s ním byl sepsán dne 9. 1. 2007 (výrok IV.).

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze. Namítal, že k dotazu krajského soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, sdělil, že na tuto otázku nemůže odpovědět do té doby, než obdrží vyjádření žalovaných, a dozví se, nakolik je třeba provádět dokazování. Krajský soud mu však zaslal vyjádření toliko žalovaného 1) (dne 22. 8. 2007). Vyjádření žalovaného 3) stěžovatel obdržel až 4. 10. 2007, přičemž soud rozhodl rozsudkem bez jednání již 2. 10. 2007 – tedy dříve, než stěžovatel vyjádření žalovaného 3) vůbec dostal. K oběma vyjádřením pak zaslal soudu repliku dne 18. 10. 2008. Rozsudek krajského soudu navíc stěžovatel považuje za zmatečný, neboť výrokem I. krajský soud odmítl žalobu stěžovatele proti žalovaným 1) a 2). O této části žaloby pak rozhodl znovu výrokem II. i výrokem IV. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že krajský soud nesprávně posoudil pasivní legitimaci žalova-

ných, pokud jde o žalované 1) a 2). Podle stěžovatele se zásah odvíjí od nařízení předsedy městského soudu, k jehož vydání nebyl vůbec oprávněn, a vykonavateli tohoto nařízení byli příslušníci justiční stráže, tedy Vězeňské služby ČR. Podle § 4a zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní ČR, vykonává státní správu Vězeňské služby Ministerstvo spravedlnosti, kterému je také podřízena. Pasivní legitimace ve smyslu § 83 s. ř. s. tak podle stěžovatele svědčí právě tomuto ministerstvu.

Žalovaný 2) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je nadále přesvědčen o tom, že není v předmětné věci pasivně legitimován. Dále zdůraznil, že část opatření předsedy Městského soudu v Praze č. 1 ze dne 10. 5. 2005, podle něhož příslušníci justiční stráže proti stěžovateli postupovali, byla s účinností od 17. 11. 2007 vypuštěna.

Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Stěžovatel dále považuje rozsudek krajského soudu za zmatečný, neboť výrokem I. soud odmítl jeho žalobu proti 1. a 2. žalovanému, přičemž o této části žaloby pak rozhodl znovu dalšími výroky. Nejvyšší správní soud stěžovatelem vytknuté pochybení v rozsudku krajského soudu rovněž shledal. Nemůže mu však přisvědčit v tom, že by tím krajský soud způsobil zmatečnost řízení podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť nastala žádná ze situací, kterou citované ustanovení pod pojmem zmatečnost řízení rozumí; tj. nedošlo k tomu, že by chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. V daném případě však bylo naplněno písm. d) citovaného ustanovení, protože uvedeným postupem krajský soud zatížil svoje rozhodnutí vadou spočívající v jeho nesrozumitelnosti.

Stěžovatel podanou žalobou totiž brojil proti třem žalovaným, v jejichž jednání shle-

dával nezákonný zásah. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že žalovaným ve smyslu § 83 s. ř. s. má být v daném řízení pouze Generální ředitelství Vězeňské služby [tedy stěžovatelem označený žalovaný 3)], procesně správně odmítl výrokem I. tu část žaloby, kterou stěžovatel brojil proti orgánům, které žalovanými v dané věci podle krajského soudu nebyly (tj. Městskému soudu a Ministerstvu spravedlnosti). Tím krajský soud vyčerpал řízení ve věci těchto žalovaných a k rozhodnutí mu zbyla toliko žaloba, resp. její část, zaměřená proti zásahu žalovaného 3) (Generálního ředitelství Vězeňské služby). Pouze o této části žaloby pak mohl dalšími výroky svého rozsudku rozhodovat. To však neučinil, neboť výroky II., III. i IV. se vztahují nadále ke všem třem žalovaným. Výroky II. a IV. totiž došlo k odmítnutí částí žaloby z důvodu nepřipustnosti (§ 85 s. ř. s.), jednalo se o část, kterou se stěžovatel domáhal pouze vyslovení nezákonnosti zásahu, a část, kterou požadoval zničení protokolu se svými osobními údaji. V obou výrocih však krajský soud rozhodl o části žaloby ve vztahu ke všem třem žalovaným. Navíc výrokem III. krajský soud žalobu v části, kterou se stěžovatel domáhal vyslovení záka- zu žalovaným pokračovat v porušování jeho práv, zamítl. Z výrokové části rozsudku, která jediná je vykonatelná, tak není zřejmé, jakým způsobem soud o žalobě proti žalovaným 1) a 2) rozhodl, tj. zda byla odmítnuta pro nedostatek pasivní legitimace, či jako nepřipustná nebo dokonce v části zamítnuta jako nedů- vodná. Takový rozsudek je pak nepřezkouma- telný pro nesrozumitelnost (k tomu viz roz- sudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, zveřejněný pod č. 244/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, zveřej- něný pod č. 133/2004 Sb. NSS, kde soud pou- kázal na to, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zji- stit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda ža- lobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný). Důvod kasa- ční stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak byl shledán naplněným.

Přestože popsané pochybení je dostateč- ným důvodem pro zrušení rozsudku krajské- ho soudu, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné, aby se s ohledem na zásadu hospo- dárnosti řízení vyjádřil i k některým ostatním námitkám uplatněným v kasační stížnosti, pokud tomu konstatovaná nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu nebrání.

Pro řádné posouzení ostatních námitek je rozhodné určit, kdo byl v dané věci žalova- ným. Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejné- ho ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpeč- nostního sboru nebo jiného obdobného sbo- ru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec*“. Z uvedeného je zřejmé, že žalo- vaného v daném řízení určuje žalobce v žalo- bě, avšak nikoli vždy tak, že určitý správní or- gán jako žalovaného výslovně označí, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezá- konný, a uvede, který ozbrojený sbor jej pro- vedl; u ozbrojeného sboru, který není sprá- vním orgánem, je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě poža- dovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgá- nem ozbrojeného sboru; že se jedná o otázku právně složitou, je zřejmé i z tohoto případu, kde se dokonce řídicích orgánů střetává více.

V dané věci není pochyb o tom, že stěžo- vatel nezákonný zásah spatřoval v jednání pří- slušníků justiční stráže, kteří mu dne 9. 1. 2007 zabránili ve vstupu do budovy Městské- ho soudu v Praze s digitální videokamerou. Vstup mu umožnili až poté, co videokameru odevzdal. O tom byl sepsán protokol o uscho- vání (odebrání) zakázané věci, pro jehož vyplnění byla příslušníky justiční stráže zjiš- tována stěžovatelova totožnost, ačkoli se ne- jednalo o zbraň nebo o předmět způsobitý ohrozit život nebo zdraví nebo pořádek uve- dený v § 7 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Stěžovatel se v žalobě domáhal jak vyslovení nezákonnosti tohoto zásahu a záka-

zu v něm pokračovat, tak toho, aby soud nařídil zničit protokol o uschování (odebrání) a vrácení zakázané věci obsahující osobní údaje stěžovatele. V dané věci není pochyb ani o tom, že justiční stráž takto jednala na základě opatření předsedy městského soudu č. 1 ze dne 10. 5. 2005, v němž byl v bodě 43. uložen zákaz soukromým osobám vnášet fotografické a filmovací přístroje do budovy soudu, s výjimkou osob, které se prokáží novinářským průkazem nebo zaměstnaneckým průkazem hromadného sdělovacího prostředku, s tím, že o použití těchto přístrojů v budově soudu mimo jednací síně rozhoduje předseda soudu. Soukromým osobám pak uvedené opatření v objektech městského soudu zakazovalo filmovat či fotografovat zcela, vyjma uplatňování institutu nahlížení do soudních spisů.

Podle žalobního tvrzení tedy provedla zásah justiční stráž v budově městského soudu. Justiční stráž je součástí Vězeňské služby České republiky (§ 3 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, ve znění pozdějších předpisů), která je podle § 1 odst. 2 citovaného zákona ozbrojeným bezpečnostním sborem. Jedná se tak o zásah příslušníků ozbrojeného bezpečnostního sboru. V takovém případě je podle § 83 s. ř. s. žalovaným správním orgánem, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen. V daném případě však při určení žalovaného nelze pominout, že se nezákonný zásah stal v budově soudu. Ustanovení § 22 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, které upravuje „*Povinnosti a oprávnění příslušníka při plnění úkolů justiční stráže*“, v odst. 3 stanoví, že „*při plnění svých úkolů je justiční stráž podřízena příslušnému řediteli vazební věznice nebo věznice a řídí se pokyny předsedy soudu, ředitele správního útvaru soudu, předsedy senátu, vedoucího státního zástupce, případně jiného pověřeného zaměstnance soudu, státního zastupitelství nebo ministerstva*“. Z uvedeného je zřejmé, že příslušníci justiční stráže jsou sice podřízeni řediteli příslušné vazební věznice, avšak v daném případě se řídili pokyny předsedy městského soudu, který k jejich vydání byl oprávněn. Vzhledem k tomu, že stěžovatelem napadený zásah byl

učiněn v budově soudu a právě na základě pokynu předsedy soudu a v jeho mezích, je třeba za žalovaného ve smyslu § 83 s. ř. s. považovat právě předsedu soudu, který justiční stráž předmětným pokynem řídil. I další podmínka zmíněného ustanovení je pak splněna, neboť předseda Městského soudu v Praze je správním orgánem. Podle § 30 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, vykonává předseda soudu vedle rozhodovací činnosti také státní správu soudu v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Podle § 118 odst. 1 citovaného zákona je úkolem státní správy soudů vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví. Podle § 126 odst. 1 písm. n) a o) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, předseda krajského soudu (Městského soudu v Praze, § 9 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích) vykonává státní správu krajského soudu tím, že zajišťuje bezpečnost krajského soudu a úkoly krizového řízení a plní další úkoly, stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpisy. Řízení justiční stráže pak bezpochyby spadá pod zajišťování bezpečnosti soudu.

Přestože podle ryze gramatického výkladu § 83 s. ř. s. a § 22 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, by bylo možné za žalovaného označit vedle předsedy soudu také Vězeňskou službu, nelze takovýto výklad připustit. Je totiž třeba vyjít z toho, že justiční stráž striktně realizovala pokyn předsedy soudu, a v důsledku něho byl učiněn zásah, který stěžovatel napadl jako nezákonný. Vězeňská služba se na tomto pokynu nijak nepodílela, nemohla tak jeho realizaci zabránit a nelze ji činit – na rozdíl od předsedy soudu – odpovědnou za zásah, který byl na základě tohoto pokynu učiněn. Ostatně ochrana před nezákonným zásahem spočívá v jeho zákazu a v obnově porušených práv (§ 87 odst. 2 s. ř. s.) a lze si stěžít představit, že by Vězeňská služba takové povinnosti mohla v daném případě dostát. Žalovaným tak v daném řízení byl předseda Městského soudu v Praze, a to bez ohledu na to, koho stěžovatel v žalobě jako žalovaného označil, neboť jen předseda městského soudu zcela naplňuje podmínky stanovené § 83 s. ř. s. K tomu je vhodné poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, zveřejněné pod č. 534/2005 Sb. NSS, které se sice nevztahuje k řízení o ochraně před nezákonným zásahem, nýbrž k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, avšak při posuzování této otázky uvedená odlišnost nehraje žádnou roli. V citovaném usnesení rozšířený senát uvedl, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*). Z tohoto usnesení je třeba přiměřeně vycházet i v této věci, v níž rovněž plyne postavení žalovaného ze zákona. Krajský soud tedy pochybil, pokud za žalovaného považoval Generální ředitelství Vězeňské služby, a nikoli předsedu Městského soudu v Praze, který jim ve skutečnosti byl. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak byl i zde zjištěn.

V souladu s právě uvedeným je třeba hodnotit i stěžovatelovu další námitku, že krajský soud nepostupoval správně, jestliže mu nedoručil stejnopis vyjádření žalovaného 2) (Ministerstva spravedlnosti) k žalobě, z něhož je citováno na str. 3 rozsudku. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud by Ministerstvo spravedlnosti bylo žalovaným v materiálním smyslu v dané věci, není pochyb o tom, že krajský soud nepostupoval správně a porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikované pod č. 209/1992 Sb.). Jak totiž uvedl Evropský soud pro lidská práva ve svém rozhodnutí ze dne 21. 6. 2005, ve věci *Milatová a ostatní proti České republice* (a již dříve např. v rozhodnutích ve věci *Nideröst-Huber proti Švýcarsku* ze dne 18. února 1997, nebo ve věci *Mantovanelli proti Francii* ze dne 18. března 1997): „*koncept spravedlivého procesu zahrnuje také právo na kontradiktorní řízení, podle kterého účastníci musí mít příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili své nároky, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanovis-*

*kem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit*“. V této věci stěžovatelům nebylo v řízení před Ústavním soudem České republiky umožněno vyslovit se k písemným vyjádřením krajského soudu a žalovaného k jejich ústavní stížnosti. ESLP k tomu uvedl, že „*předmětná vyjádření představovala odůvodněné názory na námitky uvedené stěžovateli v ústavní stížnosti a zjevně měla ovlivnit rozhodnutí Ústavního soudu návrhem na zamítnutí stížnosti. S ohledem na povahu otázek, kterými se měl Ústavní soud zabývat, lze mít za to, že stěžovatelé měli legitimní zájem na obdržení kopií písemných vyjádření žalovaného a krajského soudu*“. Dále zdůraznil, že je na stěžovatelích, aby posoudili, zda je nutné se k dokumentu vyjádřit. ESLP tedy shledal, že pokud Ústavní soud neumožnil stěžovatelům zaujmout stanovisko k písemným vyjádřením ještě předtím, než ve věci rozhodl, „*neumožnil jim řádně se účastnit řízení u Ústavního soudu, čímž byli stěžovatelé zbaveni práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy*“.

Přestože v daném případě byl jediným žalovaným v materiálním smyslu předseda Městského soudu v Praze, a právé jeho vyjádření k žalobě mohlo být v dané věci relevantní, je třeba poukázat na to, že v souladu s citovaným rozhodnutím ESLP měl stěžovatel právo seznámit se i s vyjádřením Ministerstva spravedlnosti, neboť i to mělo ovlivnit rozhodování krajského soudu. Zejména pak za situace, kdy krajský soud s ministerstvem jako s účastníkem řízení jednal (tj. zasílal mu žalobu a další listiny k vyjádření) a jeho vyjádření k žalobě, které citoval v rozsudku, obsahovalo relevantní informace týkající se záslahu a jeho dalšího trvání. Pokud krajský soud vyjádření stěžovateli nedoručil vůbec, pochybil. Shodný závěr již ostatně zaujal i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 12. 2007, čj. 2 Afs 91/2007-90, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde zdůraznil, že nedoručení vyjádření druhému účastníku řízení za situace, kdy je soudem o žalobě rozhodováno bez jednání, a za situace, kdy soud z tohoto vyjádření ve svém rozsudku vycházel, je vadou řízení. V daném případě však toto pochybení soudu nemohlo mít vliv na zákonnost rozsudku krajského sou-

du s ohledem na to, že stěžovateli nebylo doručeno vyjádření jím označeného žalovaného, který však ve skutečnosti žalovaným nebyl.

Ze soudního spisu pak vyplynulo, že obdobného pochybení se krajský soud dopustil i ve vztahu k vyjádření podanému Městským soudem v Praze (resp. jeho předsedou), které sice bylo stěžovateli zasláno, avšak nebyla mu dána objektivní možnost na toto vyjádření reagovat. Jak vyplynulo z doručky, toto vyjádření bylo stěžovateli zřejmě doručováno dne 20. 9. 2007, přičemž stěžovatel si je na poště vyzvedl až 4. 10. 2007. Z doručky však není zřejmé, z jakého důvodu k uvedené časové prodlevě v doručování došlo. I kdyby však měla jít na vrub stěžovateli, který si zásluku nevyzvedl, přestože se na doručovací adrese zdržoval, a vyjádření by mu tak bylo doručeno fikcí třetí den po marném pokusu o doručení (§ 50b odst. 1, § 50c odst. 1, 4 o. s. ř., § 42 odst. 5 s. ř. s.), tj. 24. 9. 2007, nelze 7 kalendářních dní, resp. 4 dny pracovní, které jsou mezi dnem doručení a dnem rozhodnutí soudu o stěžovatelově žalobě (2. 10. 2007), považovat za dostatečnou dobu k vyjádření ke stanovisku žalovaného (městského soudu) a k doručení tohoto stanoviska soudu krajskému. Uvedený postup krajského soudu nebyl v souladu s požadavkem ESLP na spravedlivé kontradiktorní řízení, které dává účastníkům právo nejen se s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, seznámit, ale také se k nim vyjádřit.

V daném případě navíc stěžovatel ve svém sdělení k dotazu soudu, zda souhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., odpověděl, že se k této výzvě prozatím vyjádřit nemůže, „*neboť mu nejsou známa stanoviska žalovaných k žalobě, a není tudíž zřejmé, nakolik půjde v řízení o skutečnosti sporné či nesporné a v jaké míře bude třeba provádět dokazování*“. Postup krajského soudu, který rozhodl bez nařízení jednání s tím, že stěžovatel v zákonem stanovené lhůtě nevyjádřil svůj nesouhlas, je sice v souladu s výslovnou dikcí § 51 odst. 1 s. ř. s. („*Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím sou-*

*hlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*“), neboť stěžovatel svůj nesouhlas v soudem stanovené lhůtě explicitně nevyjádřil, avšak nikoli s jeho smyslem. V souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny mají účastníci právo, aby jejich věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jejich přítomnosti a aby se mohli vyjádřit ke všem prováděným důkazům. V rozporu s uvedenou zásadou jistě není, pokud se tohoto práva všichni účastníci vzdají. Soudní řád správní v § 51 odst. 1 s. ř. s. konstruuje zákonnou fikci tohoto vzdání se v případě, že účastník ve stanovené lhůtě na výzvu soudu nereaguje. V daném případě však účastník na výzvu v zákonné lhůtě zareagoval a sdělil, proč nemůže uvést, zda s rozhodnutím bez jednání souhlasí, či nikoli. Takový postup, kterým stěžovatel zjevně naplňoval zásadu hospodárnosti a ekonomie řízení, neboť nechtěl vyžadovat ústní jednání, pokud to nebude nezbytně nutné, mu nemůže být k tíži. Je nepochybné, že stěžovatel mohl trvat na nařízení ústního jednání bez ohledu na stanoviska žalovaných k jeho žalobě. Na druhou stranu je zcela zřejmé, že žalobce, který nehodlá zatěžovat soudní řízení o ústní jednání, které v dané věci není nutné, a zbytečně tak soudní řízení prodlužovat a zvyšovat jeho náklady, požaduje, aby mu před tím, než je mu doručena výzva podle § 51 odst. 1 s. ř. s., byla známa stanoviska žalovaných k jeho žalobě. Teprve na základě toho může zodpovědně uvážit, zda je pro ochranu jeho práv nezbytné ústní jednání konat, či nikoli. Pokud takový legitimní požadavek žalobce vysloví ve vztahu k soudu, byť jako reakci na dotaz, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání, nemůže mít soud za to, že s rozhodnutím bez jednání souhlasí. Naopak v souladu s výše citovanými rozhodnutími ESLP je povinen zaslat žalobci vyjádření žalovaných a spolu s nimi i novou výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. I tento vadný postup soudu naplnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (...)

## Řízení před soudem: moderační právo soudu

k § 78 odst. 2 soudního řádu správního

**Případnou nejednoznačnost výkladu ustanovení právní normy nelze ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. zohlednit jako rozhodné kritérium pro moderaci správního trestu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 16/2008-80)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 299/2004 Sb.; č. 225/2004 Sb. NSS, č. 560/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost WALMARK proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o pokutu, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce byl zadavatelem reklamy na doplněk stravy URINAL, která byla vysílána v průběhu roku 2005 na programech Prima a Nova. V této reklamě na přípravek URINAL je v úvodní scéně žena při odbavování zavazadel na letišti podrobena prohlídce. Ve zvuku: „Kabelku, prosím!“ Z kabelky je vytažena krabička s přípravkem. Ve zvuku: „Urinal? Na co to máte?“ „Měl jste někdy záněť močových cest?“ „Měl.“ Poté je graficky znázorněno močové ústrojí, bakterie uvnitř močové trubice (spolu s popisem: Urinal, časté močení, páli-vá bolest, název bakterie) a působení Urinalu na bakterie. Obraz je doprovázen slovy: „Projevem zánětu je časté močení a páli-vá bolest. Urinal ničí bakterie, které tyto potíže způsobují.“ Opět se objevuje žena a říká: „Tak na to je Urinal!“ Voice over: „Při infekcích a zánětech močových cest!“ Stejný slogan spolu s krabičkou přípravku se objevuje i v obraze.

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2007 uložila žalovaná žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení § 5d odst. 1 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném do 25. 1. 2006 (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), to znamená kvůli prisuzování potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo naznačování takové vlastnosti.

Proti rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 10. 2007 upus-

til od pokuty uložené ve výši 100 000 Kč a ve zbytku žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že výklad § 5d odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy ve správním rozhodnutí byl správný. Vyšel z toho, že zákon o regulaci reklamy chrání zejména spotřebitele, jemuž jsou jako adresátu reklamy předávány informace o určitých výrobcích. Reklama slouží k podpoře prodeje či nákupu výrobku nebo služeb, což je zároveň i jejím definičním znakem. Zákon proto chrání toho, komu jsou tyto účelové informace prezentovány. Takto je třeba nahlížet i na § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. Jako správný posoudil závěr žalované, že předmětná reklama vzbuzuje způsobem prezentace, který naznačuje léčivé účinky přípravku, a to zejména tvrzením „ničí bakterie, které potíže způsobují“ a „při infekcích a zánětech močových cest“, dojem, že doplněk stravy URINAL je přípravkem, který je schopen léčit lidské choroby, popřípadě jim předcházet. Selektivně vybrané informace o tomto doplňku stravy užitě v reklamě tak mohou vést k omylu spotřebitele, že jeho používáním lze předcházet zánětu močových cest nebo že má schopnost odstranit a léčit příčinu zánětu močových cest. Městský soud přesto upustil od uložení pokuty s ohledem na principy předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry a legitimního očekávání, které se ve formě základních zásad řízení promítají i v oblasti správního práva. Svě rozhodnutí odůvodnil i požadavkem chování orgánů aplikujících právo z hlediska prisuzování významu právnímu textu a z hlediska sub-

sumpce skutkových zjištění pod právní normu při rozhodování. Důvod, který ho vedl k aplikaci uvedených principů, seznal ve skutečnosti, že § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy umožňuje různý výklad pojmů „uvádět v omyl“. Toto ustanovení může vyvolávat i odlišný výklad, jaký namítal žalobce, a jelikož tato otázka nebyla dosud judikována, upustil městský soud od uložení pokuty.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Poukázala na to, že sice městský soud dospěl k závěru, že posoudila věc po stránce skutkové i právní správně, ale i přes tuto skutečnost upustil od uložení pokuty, protože díkce § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy umožňuje různý výklad pojmu „uvádět v omyl“. Podle přesvědčení stěžovatelky je citované ustanovení konkrétní a jednoznačné, jelikož přímo uvádí, čím nesmí reklama na potraviny spotřebitele uvádět v omyl. Pokud městský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji, mohlo být upuštěno od uložení pokuty pouze v případě, že by byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Vzhledem k tomu, že byla uložena ve výši 5 % zákonné sazby a že se městský soud v předcházejícím řízení otázkou výše sankce nezabýval, je závěr soudu o upuštění od uložení pokuty nedostatečně odůvodněn.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud správně upustil od uložení pokuty, neboť § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy umožňuje dvojí výklad, a chránil tak proto jeho oprávněnou důvěru v zákon a legitimní očekávání, neboť při zadávání reklamy postupoval podle jednoho z možných výkladů zákona. Nejasnost citovaného ustanovení je zjevná, neboť ještě v průběhu správního řízení, po odvyslání předmětných reklam, stěžovatelka zaujímal stanovisko k jeho výkladu shodné s jeho výkladem, a to že by měl být posuzován obsah reklamy z hlediska pravdivosti sdělovaných informací ve vazbě na možnost vyvolání omylu. Tato skutečnost vyplývá z interních analytických materiálů stěžovatelky, které jsou založeny ve správním spise. Stěžovatelka změnila svůj názor až poté, co požádala Státní ústav pro kontrolu léčiv o posouzení, zda způsob presenta-

ce přípravku nezakládá důvod pro jeho zařazení do kategorie léčiv. Stěžovatelka změnila výklad ustanovení, aby si usnadnila rozhodování a nemusela se zabývat posuzováním pravdivosti tvrzení v reklamě. Je zřejmé, že je možný dvojí výklad § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, a proto je namístě, že byla žalobci poskytnuta ochrana prostřednictvím upuštění od uložení sankce. Městský soud mohl i zrušit rozhodnutí stěžovatelky, neboť její výklad ustanovení je nesprávný. V reklamě sdělované informace byly v souladu se skutečnými vlastnostmi výrobku, a reklama tudíž nemohla uvádět adresáty v omyl.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Ohledně skutkového stavu, jakož i ohledně povahy přípravku URINAL (doplňek stravy), není mezi účastníky sporu. Spornou je však otázka, zda žalobce uvedenou reklamou porušil § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy tím, že informace v reklamě uvedené mohly u adresátů reklamy vzbuzovat dojem, že se jedná o léčivý přípravek schopný nemoc léčit nebo jí předcházet. (...)

Podle § 5d písm. d) věty před středníkem zákona o regulaci reklamy, ve znění platném do 25. ledna 2006, reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména prisuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo na takové vlastnosti odkazovat.

Zákon o regulaci reklamy je jednou z forem veřejného práva, která zasahuje do jinak převážně soukromoprávní úpravy pravidel nekalé soutěže jako jedné ze dvou hlavních částí soutěžního práva. Důvodem veřejnoprávní regulace v této oblasti je především snaha zákonodárce o ochranu spotřebitele – adresáta informací plynoucích z reklamních sdělení, která jsou formulována především za účelem prodat co nejvíce zboží, často bez ohledu na pravdivost poskytnutých informací či jiné společenské hodnoty. Vlastní úprava nekalé soutěže je obsažena v § 44 obchodní



ho zákoníku v podobě generální klauzule. Nekalou soutěží, která je zákonem zakázána, se podle citovaného ustanovení rozumí jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Na tuto generální klauzuli navazuje demonstrativní výčet základních skutkových podstat nekalosoutěžních deliktů, které dále generální klauzuli konkretizují, a mezi něž patří i klamavá reklama. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že se jedná o delikty objektivní povahy, u nichž zákon nevyžaduje zavinění, a proto k nekalé soutěži dochází, jsou-li naplněny zákonem stanovené znaky skutkové podstaty konkrétního deliktu. V § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy je jednoznačně konkretizovaný obecný zákaz klamavé reklamy, neboť uvádí, čím nesmí reklama na potraviny uvádět potenciální spotřebitele v omyl. Jak již bylo výše uvedeno, reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména přisuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo na takové vlastnosti odkazovat. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu není proto rozhodující, zda reklama uvádí údaje pravdivé nebo nepravdivé, neboť klamavými mohou být i údaje pravdivé, pokud mohou uvést spotřebitele v omyl vzhledem k okolnostem a souvislostem, za nichž byly učiněny. Rozhodujícím je proto celkový dojem, jaký reklama vyvolává (viz Eliáš, K., Bejček, J., Hajn, P., Ježek, J. a kol. *Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007).

Ačkoliv žalobce tvrdí, že v reklamě na doplněk stravy URINAL uváděl pouze pravdivé informace o možných účincích jeho užívání, což se snažil v řízení před městským soudem i prokázat, tato skutečnost není rozhodná pro naplnění skutkové podstaty deliktu podle § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. V dané věci je naopak rozhodné, zda žalobce obsahem reklamního sdělení mohl vzbuzovat v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim

předcházet. Pro naplnění skutkové podstaty je dostačující, pokud je obsahem reklamního sdělení na takové vlastnosti odkazováno. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že žalobce tohoto dojmu dosáhl způsobem prezentace, který naznačuje léčivé účinky přípravku, zejména tvrzením „*ničí bakterie, které potíže způsobují*“ a „*při infekcích a zánětech močových cest*“. Spotřebitel je tak předmětnou reklamou, v níž jsou tyto léčivé účinky přípravku naznačeny, uveden v omyl, neboť přípravek je doplňkem stravy, a nikoliv léčivem. Podle § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy nesmí reklama na potraviny na preventivní či léčivé účinky ani odkazovat, bez ohledu na to, zda je obsah reklamního sdělení pravdivý, či nikoliv. Nejvyšší správní soud konstatuje, že citované ustanovení je dostatečně jednoznačné a zřetelné a jasně konkretizuje, čím reklama na potraviny nesmí potenciální spotřebitele uvádět v omyl. Argumentace žalobce, že přípravek URINAL má konkrétní účinky (léčivé účinky extraktu z brusinek), proto nemůže obstat. Možnost dvojího výkladu citovaného ustanovení s ohledem na konkrétní určení skutkové podstaty klamání, tedy uvádění v omyl, nepřichází tudíž v úvahu. Gramatický, jakož i logický výklad slovního spojení „*nesmí uvádět v omyl*“ konkretizovaného demonstrativním výčtem skutkových podstat, které zákonodárce k ochraně spotřebitele zakázal, nedává prostor k jeho alternativnímu výkladu ve smyslu posuzování pravdivosti v reklamě uvedených informací. Proto není rovněž namístě poukaz městského soudu na nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/2000<sup>\*)</sup>, neboť tento dopadá pouze na případy „neurčitosti“ ustanovení právního předpisu. V tomto nálezu Ústavní soud vyslovil, že negativní důsledky právní úpravy, ať už jde o absenci norem či jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti, nemohou jít k tíži jednotlivce a nastane-li právní situace, že připadá v úvahu více možností chování jednotlivce, pak je nezbytné volbu jednotlivce pro některou z nich respektovat. Tento nálezu však v nyní projednávané věci nelze aplikovat, ne-

<sup>\*)</sup> *Publikovaný pod č. 59/2001 Sb. ÚS.*

boť se týká principu legitimního očekávání a výkladu neurčitého práva v případech, kdy je právní norma nesrozumitelná nebo umožňuje dvojí výklad. Jak již ale bylo uvedeno, § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy neobsahuje nesrozumitelnou skutkovou podstatu jednání a smysl právní normy je zřetelný a jasný.

Nejvyšší správní soud si je vědom náročnosti, kterou zákon o regulaci reklamy v oblasti ochrany spotřebitele klade na zadavatele reklamy na doplňky stravy, ovšem za daných zákonem stanovených pravidel je nezbytné zdůraznit ochranu spotřebitele jako subjektu, jemuž jsou mnohá reklamní sdělení adresována především za účelem zvýšení prodeje výrobku, a nikoliv za účelem zlepšení zdravotního stavu či fyzické kondice adresátů. Proto nelze přijmout argumentaci žalobce, že sdělované informace jsou pravdivé. Doplněk stravy je v souladu s platnou právní úpravou potravinou, a proto nelze akceptovat reklamní sdělení, které tuto potravinu způsobem prezentace a charakteristikou přiblíží léčivům, až dokonce vyvolá dojem, že se v podstatě jedná o léčivo. Zadavatel reklamy je samozřejmě oprávněn uvádět pravdivé informace ohledně vlastností nabízeného doplňku stravy, avšak je zároveň především povinen spotřebitele zřetelně a jasně informovat o tom, že jde pouze o doplněk stravy, a nikoliv o léčivo, které by v případě onemocnění močových cest mělo léčivý účinek. Tuto podmínku žalobce nesplnil, neboť spotřebitele dostatečně neinformoval, že o léčivo nejde. Sotva postřehnutelný a velmi krátce prezentovaný nápis v pravé dolní části obrazovky „doplněk stravy“ nelze považovat za daných okolností za dostačující. Vadná je jednak velmi krátká doba jeho zobrazení a jednak nedostatečnost tohoto sdělení, které ve vztahu ke způsobu prezentace výrobku nenese dostatek informací o tom, že se nejedná o léčivo, které má v případě onemocnění léčivý účinek, a že je tedy v takových případech nezbytné obrátit se na lékaře. Proto v případě, kdy předmětná reklama budí ohledně povahy doplňku stravy v tomto směru pochybnosti, je nutné upřednostnit ochranu zdraví spotřebitele.

Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že je správný výklad § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy uvedený stěžovatelkou ve správním rozhodnutí, ale využil svého moderačního práva a upustil od uložené pokuty.

Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odst. 1 tohoto ustanovení, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním v nicholiv zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Moderační právo tak, jak je upraveno v citovaném ustanovení, umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobce buď uložený trest snížit, nebo od něj upustit. Ve správním soudnictví je tento postup zcela výjimečný, neboť pravidlem je přezkum, který nedává soudu pravomoc, aby rozhodnutí sám měnil. Soud se zabývá návrhem na moderaci až poté, co žalobce neuspěl se svými žalobními námitkami na zrušení napadeného rozhodnutí, což plyne z povahy eventuálního petitu, který žalobce v podané žalobě uplatní. Přezkoumává-li proto soud rozhodnutí o trestu za správní delikt, jež bylo napadeno ve všech svých závěrech, nejprve k žalobním námitkám zkoumá, zda se žalobce dopustil skutku, který je mu vytýkán, zda je tento skutek správním deliktem a zda jej správní orgán správně kvalifikoval. Poté zkoumá, zda správní orgán uložil trest odpovídající zákonu a zda při zvažování konkrétní výše trestu přihlédl ke všem zákonným kritériím a nepřekročil meze správního uvážení. Shledá-li soud nezákonnost, byť i v jediném právním závěru správního orgánu, napadené správní rozhodnutí zruší. Pokud však dospěje k závěru, že žalobce svým jednáním naplnil konkrétní skutkovou podstatu správního deliktu, a rozhodne se pro moderaci uloženého trestu, musí při své úvaze zohlednit kritéria pro moderaci rozhodná, jimiž jsou zejména

majetkové a osobní poměry pachatele správního deliktu, neboť je nutné předejít a zabránit možnosti vzniku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké sankce (srov. též nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02<sup>\*)</sup>, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Přiměřenost či nepřiměřenost uložené správní sankce v podobě peněžité pokuty je pak nutno hodnotit ve vztahu k podmínkám, které jsou pro úvahu o výši pokuty primárně stanoveny zákonem, a dále pak zejména zohledněním majetkových poměrů pachatele, i když zákon toto kritérium přímo nestanovil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 2 As 33/2006-102, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Moderální právo upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s. má proto místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený, jak již konstatoval Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004, čj. 10 Ca 250/2003-48, publikovaném pod č. 560/2005 Sb. NSS. V tomto směru lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-65<sup>\*\*)</sup>, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž byl vysloven názor, že „o zjevně nepřiměřenou výši sankce (pro účely § 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy byla pokuta uložena těsně nad spodní hranici zákonného rozmezí“. Moderaci trestu pak musí soud patřičně odůvodnit ve smyslu uvedených rozhodných kritérií, tedy zdůvodnit nepřiměřenost trestu a uvést, ve vztahu k jakým kritériím byla výše sankce posuzována. V této souvislosti lze odkázat také na rozsudek ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004-82, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*moderuje-li soud trest za správní delikt, musí též řádně odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu*“.

V dané věci však městský soud upustil od uložení pokuty a odůvodnil to pouze obecně platnými principy předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, jakož i požadavkem na jasnost a zřetelnost právních norem, če-

muž podle názoru městského soudu § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy nedostál, neboť umožňuje různý výklad pojmu „*uvádět v omyl*“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu dospěl městský soud k uvedeným závěrům na základě nesprávné právní úvahy, pokud za důvod pro moderaci trestu označil nejednoznačnost výkladu § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. I kdyby bylo předmětné ustanovení svým obsahem nejednoznačné, nelze nejasnost právní normy použít jako důvod pro moderaci trestu. Moderální právo je právní prostředek, který soud může na základě zhodnocení konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele použít ke zmírnění či upuštění od uložené sankce z důvodů její nepřiměřenosti. Za rozhodné v tomto smyslu lze považovat jediné a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele. Městský soud se však v důsledku chybné právní úvahy vůbec nezabýval majetkovými poměry žalobce, ani žádnými dalšími kritérii, ve vztahu k nimž by bylo možné posoudit přiměřenost uloženého trestu, a ani neuvedl, ve vztahu k jakým okolnostem či skutečnostem shledal uloženou pokutu zjevně nepřiměřenou. Principy předvídatelnosti práva a ochrany oprávněné důvěry v právo, jakož i legitimního očekávání, které se ve formě základních zásad promítají i do správního práva, slouží k ochraně právní jistoty jako jednoho ze základních znaků právního státu. Právní principy se tak, na rozdíl od právních norem, vyznačují větší obecností a rozsahem působnosti, neboť tyto obecné principy tvoří základ právního řádu jako celku. Ochranu obecně uznávaným a ústavně nerozporným základním právním zásadám a principům právního státu soudy poskytují bez ohledu na to, zda jsou tyto zásady pozitivním právem vyjádřeny. Žalobcem tvrzený dvojný možný výklad § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, který městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí o upuštění od správního trestu zmínil, aniž by ovšem tento dvojný výklad jakkoliv blíže specifikoval a vyargumentoval nebo pro-

<sup>\*)</sup> Publikovaný pod č. 299/2004 Sb.

<sup>\*\*)</sup> Publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS.

vedl výklad předmětného ustanovení, není proto relevantním důvodem pro upuštění od uložené sankce. V důsledku prvotní nesprávné úvahy, tedy zohledněním kritéria možného dvojího výkladu předmětného ustanovení, což není pro úvahu o moderaci trestu rozhodné, městský soud žádné relevantní důvody pro moderaci jinak vůbec neuvedl. Kritérium moderace spočívající v konstatování, že předmětné ustanovení zákona o regulaci reklamy umožňuje dvojitý výklad, a proto s ohledem na obecné právní principy soud upustil od uložené trestu, je tedy pro posouzení nepřiměřenosti míry správního trestu irelevantní. Odůvodnění soudního rozhodnutí musí mít nejen rozsah přiměřený povaze projednávané

věci, ale také odpovídající a přesvědčivý obsah, přičemž kvalita argumentace nemusí být přímo úměrná rozsahu odůvodnění. Postup, který v dané věci zvolil městský soud, tak zbavil správní rozhodnutí o uložení sankci preventivních účinků *pro futuro*, neboť takové rozhodnutí ani nemá sílu odradit od nezákonného postupu jiné zadavatele či šířitele reklam. Navíc v napadeném rozsudku je zřejmá i vnitřní rozpornost, neboť městský soud jednoznačně označil výklad § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy účinný stěžovatelkou za správný (tedy jednoznačný) a v závěru rozhodnutí právě nejednoznačností výkladu tohoto ustanovení odůvodnil moderaci trestu.

## 1720

### Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti správce daně

k § 5 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“) k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Rozhodnutí správce daně vyššího stupně o delegaci místní příslušnosti ke správě daně (§ 5 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; není vyloučeno z přezkoumání soudem.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 7 Afs 13/2007-54)*

**Věc:** Martina D. proti Ministerstvu financí o delegaci místní příslušnosti správce daně, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 11. 2006 odmítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva financí, kterým byla podle § 5 odst. 3 d. ř. delegována místní příslušnost ke správě některých daní žalobkyně dosud spravovaných Finančním úřadem pro Prahu 2 na Finanční úřad ve Svitavách. Odmítnutí žaloby odůvodnil tím, že rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti ke správě daní je rozhodnutím procesní povahy, kterým se upravuje vedení řízení u správce daně, a jako takové je vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla toto rozhodnutí kasační stížností, v níž především namítala, že podle čl. 38 Listiny základních práv a svobod patří mezi základní procesní práva právo na zákonného soudce, kterým nelze chápat pouze příslušnost soudu nebo soudce, ale také příslušnost správního orgánu. Dále zdůraznila právo na soudní ochranu podle části páté Listiny základních práv a svobod, a dále právo na jinou právní ochranu, tj. ochranu před činností orgánů státní správy. Proto podle stěžovatelky nemůže být rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti ke správě daní vyloučeno ze soudního přezkumu.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který měl ve věci podle rozvrhu práce rozhodovat, dospěl při předběžném projednání věci k tomu, že právní názory Nejvyššího správního soudu o otázce, zda rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti na jiného správce daně podléhá soudnímu přezkoumání, se liší. Rozpor shledal především mezi rozsudky ze dne 23. 5. 2007, čj. 7 Afs 95/2006-56, ze dne 10. 12. 2007, čj. 8 Afs 143/2005-51, a ze dne 16. 1. 2008, čj. 5 Afs 30/2007-50. S těmito zjištěními předložil sedmý senát věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Právní názor, že rozhodnutí o delegaci nelze přezkoumat ve správním soudnictví, vyslovil devátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 5. 2007, čj. 7 Afs 95/2006-56, ve kterém uvedl, že „*účelem institutu delegace místní příslušnosti ke správě daně je umožnit správním orgánům změnu obecně stanovené místní příslušnosti správce daně tehdy, pokud k takovému postupu shledají opodstatněný důvod. Tímto rozhodnutím se v žádném případě nerozhoduje o daňové povinnosti daňového subjektu, rovněž nejde o rozhodnutí, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti tohoto subjektu ve sféře hmotného práva, či rozhodnutí, kterým se končí daňové řízení. Stěžovatelka nemůže být takovýmto rozhodnutím zkrácena na svých právech, protože se o žádných jejích právech nerozhoduje. Jedná se toliko o úkon, který nemá pro svého adresáta samostatný právní význam, pouze se jím upravují procesní podmínky pro realizaci daňového řízení, konkrétně otázka, který z finančních úřadů povede do budoucna daňová řízení týkající se delegovaných daní. V daném případě má Nejvyšší správní soud za to, že delegace místní příslušnosti ke správě daně dle § 5 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků, byť pro ni citovaný zákon stanoví formu rozhodnutí, není rozhodnutím správního orgánu v materiálním smyslu, tedy rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takové rozhodnutí samo o sobě nezasahuje do právní sféry jeho adresáta. Je tedy třeba uzavřít, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím procesní povahy, jímž se upravuje*

*vedení řízení u správce daně ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Ostatně tomu odpovídá i skutečnost, že zákon o správě daní a poplatků nepřipouští proti tomuto rozhodnutí žádný opravný prostředek.“*

Tento názor potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 500/05, jímž odmítl ústavní stížnost proti právě uvedenému rozsudku, a podobně v usneseních ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 795/06, ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 151/05, a ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 230/03.

Opačné závěry, tedy ve prospěch přezkoumání rozhodnutí o delegaci soudem ve správním soudnictví, vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 10. 12. 2007, čj. 8 Afs 143/2005-51, a dále ze dne 16. 1. 2008, čj. 5 Afs 30/2007-50.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhodnutí správce daně vyššího stupně o delegaci místní příslušnosti ke správě daně (§ 5 odst. 3 d. ř.) je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není vyloučeno z přezkoumání soudem. Věc vrátil sedmému senátu Nejvyššího správního soudu k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Jedním ze základních požadavků na správu státu je racionalita; správa musí být vykonávána nejen řádně, ale také efektivně. V právním státě k tomu přistupuje neoddelitelný požadavek, aby správa státu a výkon veřejné moci se daly s ohledem na zachování práv státních občanů a všech osob, podléhajících státní jurisdikci. V daňové sféře při správě daní je takový požadavek zvlášť citlivý: zájem státu na zjištění, stanovení a splnění daňových povinností je limitován zákonnými pravidly a především povinností dbát na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů. Správci daně přitom musí volit jen takové postupy a taková opatření, která daňové subjekty i při potřebě dosáhnout účelu výběru daní co nejméně omezují (§ 2 a 3 d. ř.).

Jedním z pravidel, která takové cíle garantují, jsou ustanovení právních předpisů, upra-

vujících organizací, pravomoc a příslušnost orgánů veřejné správy. Vyplývá z nich na jedné straně, že daňový subjekt si nemůže podle své vůle vybrat libovolného správce daně, který v jeho věci povede řízení, na druhé straně ani orgány daňové správy nemohou svými vrchnostenskými úkony – leč by tak zákon výslovně stanovil – prolomit meze, které jim ohledně jejich pravomocí a příslušnosti stanovil zákon.

V posuzované věci jde o otázku příslušnosti ke správě daní. Platí tu, že daňový subjekt podle kritérií předem daných zákonem může seznat, že správcem jeho konkrétní daně bude ten, který je odvozen od jeho bydliště, sídla, provozovny, nemovitosti apod., tak jak to stanoví zákon (zejména tedy ustanovení § 4 d. ř. o místní příslušnosti).

Řádná správa daní, jak byla popsána, vyžaduje ovšem, aby v konkrétních případech tam, kde to požadavky řádné správy vyžadují, byla zákonem stanovená příslušnost prolomena, a správu konkrétní daně konkrétního daňového subjektu vykonával jiný správce daně než ten, koho označuje zákon. I tu musí platit, že změna zákonem určeného správce daně, tedy výjimka ze zákona se může stát jen v zákonem stanovených případech a postupem, který zákon stanoví. V právním státě by bylo nesmyslné stanovit pravidla pro určení příslušnosti, a současně umožnit, že by je vrchnostenský orgán jen podle své vlastní vůle mohl měnit. Takové prolomení zákonných pravidel by bylo libovůlí, která je nepřijatelná.

Nicméně – jak uvedeno – takové výjimky existují. Jsou jimi např. právní instituty dožadání, delegace věci k jinému správci daně, ať již tzv. delegace nutné (či dokonce nucené), nebo i delegace vhodné (začasté na žádost daňového subjektu). Nejde ostatně o institut vyhrazený řízení daňovému; podobné úpravy existují i v obecném řízení správním, stejně jako v zákonech upravujících jednotlivé druhy řízení soudního. Do jisté míry sem lze zařadit také obecný (nikoli individuální) institut obecného přenesení místní příslušnosti k provedení některých úkonů ve specifikovaných věcech (§ 10 odst. 3 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech).

Základním kritériem, kterého je při delegaci třeba dbát, zůstává stále zmíněný základní pasus: taková změna musí jednak sloužit řádnému a efektivnímu výběru daně, a současně (a neoddělitelně) musí co možná šetřit práva daňového subjektu a nezasahovat do nich nad přiměřenou míru a zejména nikoli v rozporu se zákonem.

Z těchto základních východisek pak rozšířený senát zkoumal předloženou spornou otázku.

Úprava delegace místní příslušnosti dle § 5 d. ř. je zařazena do části první, tj. do obecných ustanovení daňového řádu, kde jsou upraveny instituty společné pro všechny ostatní části daňového řádu, mimo jiné i základní zásady daňového řízení. Smyslem vymezení základních zásad je stanovit rámec oprávnění a povinností, platný pro všechny úkony činěné v rozsahu působnosti daňového řádu (§ 1 d. ř.). Na postup správce daně, který rozhoduje o delegaci, se tedy v plném rozsahu uplatní základní zásady vymezené v § 2 d. ř.

Mezi tyto zásady patří zásada součinnosti (§ 2 odst. 2 d. ř.), která je posílena obecně platnou zásadou spravedlivého procesu. Z těchto zásad vyplývá, že správce daně je povinen dbát na to, aby daňový subjekt byl seznámen s důvody rozhodnutí správce daně. Pro rozhodování o delegaci z toho plyne povinnost správce daně seznámit daňový subjekt s došlým podnětem jiného správce daně k delegaci místní příslušnosti a s podklady pro rozhodnutí a umožnit mu vyjádřit se k nim.

Správce daně rovněž musí daňový subjekt seznámit s tím, proč o delegaci místní příslušnosti rozhodl. Jakkoli tedy daňový řád výslovně nestanoví, že rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti musí obsahovat odůvodnění (podle § 32 odst. 3 d. ř. totiž obsahují odůvodnění jen ta rozhodnutí vydaná podle daňového řádu, o nichž to zákon stanoví), ze zásad shora uvedených jednoznačně plyne, že rozhodnutí o delegaci musí být odůvodněno.

Pravidla místní příslušnosti jsou v daňovém řádu konstruována dostatečně podrobně pro různé situace, a proto je delegace pouze

výjimečným řešením. Z odůvodnění rozhodnutí proto musí být patrné, jakými úvahami a na základě jakých podkladů správce daně shledal návrh na delegaci opodstatněným, proč došlo k výjimce ze zákonem určené příslušnosti. Uplatněním zásady přiměřenosti, uvedené v § 2 odst. 2 d. ř., lze dospět k závěru, že je tomu tak vždy, kdy delegace umožní, aby správce daně efektivněji stanovil a vybral daň. V odůvodnění ale tyto důvody musí být uvedeny. Nelze totiž popřít, že takové důvody existují (protože existovat musí), a jejich vyjvětvení slouží předvídatelnosti, přesvědčivosti a v soudním sporu také přezkoumatelnosti rozhodnutí. Sdělení důvodů je v neposlední řadě i zárukou proti možné libovůli či dokonce šikaně. Pokud rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, nebo nejsou dostatečně objasněny důvody pro delegaci místní příslušnosti, musí mít daňový subjekt možnost brojit proti rozhodnutí o delegaci žalobou ve správním soudnictví.

Delegace místní příslušnosti pojmově zasahuje do práv a povinností daňového subjektu; opačnému názoru, vyjádřenému například citovaným rozhodnutím devátého senátu, přisvědčit nelze. Daňovému subjektu v daňovém řízení delegací ke správě všech nebo některých daní vznikají další povinnosti, které při normálním běhu věcí nemá, k uplatnění jeho práv nejsou nutné, nebo je ztěžují. Tak například daňový subjekt podle daňového řádu musí zapůjčit potřebné doklady mimo prostory kontrolujícímu subjektu, má právo nahlížet do spisu, má právo nahlížet u správce daně do jím převzatých dokladů apod. Při výkonu těchto práv a při plnění povinností je nutná součinnost daňového subjektu se správcem daně; je proto právně významné, že v důsledku delegace se daňový subjekt musí přesouvat za správcem daně do jiného místa. To může výkon jeho práv někdy usnadnit, jindy podstatně ztěžovat. Jedním z významných hledisek je vzdálenost správce daně, od které se odvíjí dopravní dostupnost, náklady spojené s cestami ke správci daně apod. To přímo nebo nepřímo zasahuje do majetkové sféry daňového subjektu, nebo jej časově zatěžuje.

Bylo již uvedeno, že daňový řád v § 4 obsahuje detailní pravidla pro stanovení místní

příslušnosti. Delegace podle § 5 odst. 3 d. ř. tato pravidla nesmí bez vážných příčin (anebo zcela bez důvodů) obcházet a musí vždy být jen krajním a řádně zdůvodněným řešením. Při delegaci místní příslušnosti nadřízený správce daně svým úkonem zasahuje do práv daňového subjektu tím, že autoritativně určuje, který jemu podřízený správce daně bude v budoucnu provádět správu daní. Soud proto musí mít možnost na návrh daňového subjektu přezkoumat postup, kterým se určuje správce daně. Jinak může nastat situace, že bude tímto způsobem daňová správa na úkor práv daňového subjektu řešit vlastní organizační potíže.

Argument o tom, že rozhodnutí o delegaci je procesním úkonem a součástí budoucího řízení, a proto že daňový subjekt může podat žalobu proti meritornímu rozhodnutí a v jejím rámci napadnout delegaci, neobstojí. Delegovaný správce daně totiž vůbec nemusí v budoucnu zahájit s daňovým subjektem daňové řízení, aniž by to ale ovlivnilo v důsledku delegace změněná práva a povinnosti daňového subjektu. Pokud takové řízení neproběhne, delegace nebude jako procesní úkon součástí budoucího řízení, a tedy neplatí, že daňový subjekt může proti delegaci brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí delegovaného správce daně. Proto pokud by daňový subjekt byl nucen čekat na stanovení své konkrétní daňové povinnosti, a k tomu by v budoucnu nedošlo, nemohl by se delegaci provedené v rozporu se zákonem nijak bránit, ač k zásahu do jeho právní pozice – jak vyloženo – došlo. Rozhodnutí o delegaci je proto samostatným úkonem, rozhodnutím samostatně napaditelným správní žalobou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Ze všech výše uvedených důvodů rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přisvědčil řešení, které přijal osmý a pátý senát v rozsudcích shora uvedených. Uzavřel tedy věc s tím, že rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti na jiného správce daně je rozhodnutím, které podléhá soudnímu přezkumu, a to na základě § 65 odst. 1 s. ř. s. V posuzovaném případě tedy byl stěžovatel legitimován napadnout žalobou rozhodnutí Ministerstva financí.

## Rízení před soudem: lhůta pro podání žaloby; podání žaloby u věcně nepřislušného soudu

k § 7 odst. 6, § 65 a § 72 odst. 1 soudního řádu správního

**Byla-li žaloba (§ 65 s. ř. s.) podána v zákonné lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) u věcně nepřislušného Nejvyššího správního soudu, není její včasnost ovlivněna tím, že ji tento soud postoupil věcně a místně příslušnému krajskému soudu (§ 7 odst. 6 s. ř. s.) až po lhůtě k jejímu podání.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 8 As 2/2008-112)

**Prejudikatura:** srov. č. 117/2004 Sb. NSS, č. 449/2005 Sb. NSS, č. 950/2006 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 103/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/03); č. 6/1997 Sb. NS.

**Věc:** Občanské sdružení Obchvat proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 18. 4. 2005 Městský úřad Znojmo, odbor výstavby, povolil umístění stavby „silnice I/38 Znojmo-obchvat, 1. stavba, na pozemcích v katastrálním území Znojmo-město, Dobšice u Znojma, Kuchařovice“.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který odvolání rozhodnutím ze dne 10. 10. 2005 zamítl. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno veřejnou vyhláškou podle § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), za použití § 26 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 13. 12. 2005 u Nejvyššího správního soudu (k poštovní přepravě dne 12. 12. 2005), který ji usnesením ze dne 5. 1. 2006 postoupil věcně a místně příslušnému Krajskému soudu v Brně. Po nabytí právní moci tohoto usnesení byla žaloba dne 27. 1. 2006 předána krajskému soudu.

Krajský soud usnesením ze dne 15. 11. 2007 žalobu odmítl jako opožděnou [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce žalovaného dne 7. 11. 2005, účinky doručení nastaly patnáctým dnem po vyvěšení, tj. dne 22. 11. 2005. Lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. uplynula žalobci v pondělí dne 23. 1. 2006. Žalobce podal ža-

lobu u věcně nepřislušného soudu a tato žaloba byla dodána věcně a místně příslušnému soudu teprve po uplynutí dvouměsíční lhůty k jejímu podání. Krajský soud podepřel svůj názor i odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 2 Ads 10/2003-62 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že pro doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou nebyl v dané věci důvod. Okruh účastníků původního správního řízení byl jednoznačně dán, všichni účastníci uvedli svá bydliště a u občanského sdružení byla přesně označena oprávněná osoba k jeho zastupování. Podle stěžovatele je proto sporné, zda bylo namíste doručování veřejnou vyhláškou a od kdy stěžovateli plynula lhůta k podání žaloby. Podle § 26 odst. 1 správního řádu se doručování veřejnou vyhláškou mohlo aplikovat tehdy, pokud nebyl znám okruh účastníků nebo jejich pobyt, nebo pokud tak stanovil zvláštní právní předpis. Taková situace však podle stěžovatele v dané věci nenastala. Odmítnutí žaloby, podané prostřednictvím Nejvyššího správního soudu ke Krajskému soudu v Brně, s odkazem na uplynutí lhůty k jejímu podání, po téměř dvou letech od jejího podání, považuje stěžovatel za porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatel se také domnívá, že podáním žaloby u Nejvyššího správního soudu a jeho následným postoupením věcně a míst-



ně příslušnému soudu došlo k zachování lhůty a žaloba byla podána včas.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Rozhodnutí žalovaného (stejně jako přecházející územní rozhodnutí) bylo stěžovateli doručeno podle § 42 odst. 2 stavebního zákona veřejnou vyhláškou. K podmínkám doručení územního rozhodnutí pomocí veřejné vyhlášky se Nejvyšší správní soud již v minulosti vyjádřil (viz např. rozsudek ze dne 4. 9. 2003, čj. 7 A 178/2002-36, č. 117/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 950/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 78/2006-95, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) a na svá předchozí rozhodnutí v podrobnostech pro stručnost odkazuje. V nyní posuzované věci se jednalo o stavbu silničního obchvatu, kterou lze jejím charakterem podřadit pod kategorii liniových staveb, u nichž oznamování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou stavební zákon výslovně předpokládá (§ 42 odst. 2 věta první stavebního zákona).

Nejvyšší správní soud se již dříve vyjádřil i k účinkům doručení veřejnou vyhláškou (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, čj. 6 A 100/2002-74, č. 449/2005 Sb. NSS, související rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 As 45/2006-87, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) a i zde v podrobnostech pro stručnost na svou předchozí judikaturu odkazuje. V nyní posuzované věci ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo na úřední desce vyvěšeno dne 7. 11. 2005 a sňato dne 24. 11. 2005. K účinkům doručení došlo dne 22. 11. 2005, lhůta pro podání žaloby uplynula dne 23. 1. 2006. Stěžovatel podal žalobu u věcně nepřislušného Nejvyššího správního soudu, resp. k poštovní přepravě, dne 12. 12. 2005. Nejvyšší správní soud postoupil (doručil) žalobu věcně a místně příslušnému Krajskému soudu v Brně dne 27. 1. 2006.

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) lze podat ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. a podle citovaného ustanovení je lhůta zachována i tehdy, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje. Zároveň je ve smyslu § 40 odst. 4 s. ř. s. lhůta zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence. Zatímco v případě podání žaloby správnímu orgánu je zachování lhůty vázáno na konkrétní správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí, v případě soudu § 40 odst. 4 s. ř. s. takové omezení nezná. Je tedy nutno uzavřít, že platí obecné pravidlo, podle něž k zachování lhůty postačuje podání žaloby i jinému než věcně či místně příslušnému soudu. Toto obecné pravidlo může být omezeno zvláštním ustanovením, jako je tomu např. v případě kasační stížnosti, která musí být ve smyslu § 106 odst. 4 s. ř. s. podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, a citované ustanovení zároveň výslovně stanoví zachování lhůty v případě podání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že za zvláštní ustanovení ve vztahu k § 40 odst. 4 s. ř. s., jakým je již zmiňovaný § 106 odst. 4 s. ř. s., nelze považovat § 7 s. ř. s., upravující příslušnost soudů. Otázka věcné a místní příslušnosti představuje relativně samostatnou procesní otázku, jejíž vyřešení může být i mezi jednotlivými soudy sporné a procesní předpisy upravují postup soudu, který má za to, že není věcně či místně příslušný k vyřízení u něj podaného návrhu (srov. § 7 odst. 6, 7 s. ř. s. pro postup soudů v rámci správního soudnictví, příp. § 104b o. s. ř. pro postup soudů rozhodujících v občanském soudním řízení). Citované ustanovení však nijak neupravuje otázku důsledků, plynoucích z podání adresovaného nepřislušnému soudu (takovéto důsledky upravuje např. § 104b odst. 2 poslední věta o. s. ř.). V tomto směru je tedy třeba za neexistence jiného zvláštního ustanovení vycházet z obecného pravidla § 40 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud pouze na okraj poukazuje na obdobný právní názor, který za

podobné procesní situace zaujal Vrchní soud v Praze v rozhodnutí ze dne 24. 2. 1995, sp. zn. 4 Cdo 42/94, č. 6/1997 Sb. NS. Zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor vyslovený v jeho rozhodnutí ze dne 27. 8. 2003, čj. 2 Ads 10/2003-62 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), na něž se odvolal krajský soud, není v posuzované věci relevantní. Nejvyšší správní soud totiž v citovaném rozhodnutí aplikoval § 250m odst. 2 o. s. ř. v tehdy účinném znění, podle kterého se návrh podává u příslušného soudu. Na rozdíl od nyní posuzované věci tedy

byla aplikována úprava, která podmínku příslušnosti výslovně stanovila.

Stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného v zákonné lhůtě, jakkoliv tak učinil u věcně nepřislušného Nejvyššího správního soudu. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud postoupil věc krajskému soudu již po uplynutí lhůty pro podání žaloby, není z hlediska posouzení včasnosti žaloby relevantní. Krajský soud, který posoudil žalobu jako opožděnou, proto pochybil a zatížil své rozhodnutí nezákonností, proti níž stěžovatel důvodně brojil kasační stížností. (...)

## 1722

### Řízení před soudem: aplikace předchozí soudní judikatury Ochrana přírody a krajiny: závazné stanovisko orgánů ochrany přírody; zásah do významného krajinného prvku

**Takzvaná právní věta, tedy shrnutí právního názoru obsaženého v rozhodnutí soudu vytvořené pro účely publikace ve sbírce soudních rozhodnutí, nepředstavuje obecně platné pravidlo schopné samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu skutkových a právních okolností rozhodnutí, z něž pochází. Je proto chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 2 As 57/2008-84)*

**Prejudikatura:** srov. č. 499/2005 Sb. NSS a č. 1627/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Občanské sdružení Letňany pro život proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti akciové společnosti Bytové domy Letňany, o umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 10. 9. 2004 podala společnost Bess Building, s. r. o., návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby „*Obytný soubor Chlebovická*“ na pozemcích katastrálního území Letňany. Úřad městské části Praha 18 – odbor výstavby, dopravy a životního prostředí vydal dne 11. 2. 2005 rozhodnutí o umístění stavby, které bylo rozhodnutím žalovaného zrušeno. Po něm vydal dne 16. 9. 2005 úřad městské části nové rozhodnutí, přičemž stanovil podmínky týkající se vymezení předmětu stavby, umístění jednotlivých objektů v území, dopravního řešení, vymezení stanoviště pro komunální odpad, požadovaných sadových a terénních úprav, připojení na jednotlivé

inženýrské sítě, zajištění archeologického výzkumu, situování zařízení staveniště mimo ochranná pásma vodovodních řadů a dalších náležitostí zahrnutých v projektu organizace výstavby a v projektové dokumentaci pro stavební řízení. V rozhodnutí se zabýval řadou námitek od několika subjektů, z nichž žalobce uplatnil námitku, dle které chybí souhlas orgánů ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jehož nezbytnost odůvodnil tím, že jde o zásah, který mění krajinný ráz. Této námitce úřad městské části nevyhověl, když uvedl, že krajinný ráz měněn není, neboť nejde o krajinu, ale o vnitroměstské prostředí uvnitř souvislé kompaktní zástavby

v urbanistickém smyslu. Vyhověno nebylo ani žalobcově námitce, že předložená dokumentace neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení vlivu na životní prostředí, ani požadavku na vyhotovení studie EIA odůvodněnému výskytem sysla obecného v Letňanech a požadavku na zhotovení studie výskytu chráněných rostlin a ohrožených druhů rostlin a živočichů v lokalitě.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Trval na tom, že umístovaná stavba je zásahem, který mění krajinný ráz, a vytkl úřadu městské části, že svévolně vykládá pojem „krajina“. Nesouhlasil s tím, že by předmětná lokalita byla uvnitř souvislé kompaktní zástavby, a v dalších námitkách také připomněl, že vybudováním více než sta garážových stání dojde k výrazné změně panoramatu Letňan. Jde o významný krajinný prvek a pominout nelze ani výskyt sysla obecného v lokalitě. Kromě žalobce podali odvolání také další občané.

O těchto odvoláních rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 4. 2006, kterým rozhodnutí úřadu městské části změnil, když vypustil několik podmínek umístění stavby pro jejich nadbytečnost a ve výroku rozhodnutí upřesnil parcelní čísla dotčených pozemků. K žalobcovým námitkám týkajícím se ochrany přírody a krajiny uvedl, že pokud dotčený orgán státní správy vydá souhlasné stanovisko k navrhovanému řešení, stavební úřad z tohoto stanoviska vychází a další námitky ve stejné věci odmítne. Úřadu městské části tak žalovaný vytkl, že zbytečně polemizoval o definici pojmu krajina a o možném výskytu sysla v dané lokalitě, když dostačoval odkaz na vyjádření příslušných orgánů ochrany přírody, v jejichž kompetenci bylo vyhodnocení případného zásahu stavby do krajinného rázu i ochrana vzácných druhů živočichů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu. V ní brojil mimo jiné proti absenci souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny se zásahem do krajinného rázu. Žalobce poukázal na to, že se jedná o záměr umístění několika bytových domů, z nichž jeden bude mít výšku zhruba 50 metrů, a bude tak měnit i panorama krajiny a představovat zásah do kra-

jinného rázu. Z hlediska § 3 odst. 1 písm. k) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je nerozhodné, zda se jedná o krajinu urbanizovanou či neurbanizovanou. To, že souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny nebyl pro daný záměr vydán, je v rozporu s § 12 odst. 2 tohoto zákona, a nebylo tudíž možno vydat územní rozhodnutí, neboť k jeho vydání chybělo podkladové rozhodnutí. Souhlas se zásahem do krajinného rázu je vydáván vždy, když je umístována stavba, již by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Toto posouzení musí být provedeno ve správním řízení, což plyne i z usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 97/2001 (publ. pod č. 499/2005 Sb. NSS), na něž žalobce odkázal. Takového řízení by se žalobce rozhodně zúčastnil, a jeho nevedením byl tak zkrácen na svých právech. Umístovaná stavba je v rozporu s územním plánem, když je výjezd garáží veden před plochu zeleně; nebyla též vypořádána jeho námitka týkající se nesplnění požadavků při umísťování výškových budov v dané lokalitě ani námitka, že navrženou stavbou dojde k nepřipustnému narušení panoramatu Letňan, a nebyla předložena hluková studie a studie osvětlení.

Městský soud rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 25. 4. 2008 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem zrušení napadeného rozhodnutí se stala absence rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem k tomu, že nezbytnost vydání takového rozhodnutí plynula z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 499/2005 Sb. NSS, muselo být žalovanému v roce 2006, tedy v době vydání jeho rozhodnutí, již známo, a ten se jím tak měl řídit. S dalšími žalobními body se městský soud neztotožnil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek kasační stížností, ve které připomíná, že všechny žalobní body byly rozsudkem městského soudu odmítnuty, s výjimkou částí týkajících se zákona o ochraně přírody a krajiny, když bylo stěžovateli vytknuto, že stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 12 tohoto zákona nebylo vydáno ve formě rozhodnutí, jako výsledek

správního řízení. Stěžovatel vychází ze znění § 12 citovaného zákona ve vazbě na jeho § 90 odst. 1, z nějž pro daný případ dovozuje, že mělo-li by dojít v důsledku umístění stavby obytného souboru ke snížení nebo změně krajinného rázu, pak musí mít souhlas formu správního rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání. Pokud však k takovému zásahu podle posouzení příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny nedochází, není třeba správní rozhodnutí vydávat, jak bylo potvrzeno i v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 318/2004 Sb. NSS, kde je uvedeno, že ve správním řízení se rozhoduje jen tehdy, dospěje-li příslušný orgán k závěru, že by stavba nebo činnost mohla změnit krajinný ráz, v opačném případě nelze správní řízení vést. Městský soud vyšel sice z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 499/2005 Sb. NSS, zde je však toliko uvedeno, že souhlas s umístováním nebo povolováním staveb, které ovlivní krajinný ráz, je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném příslušným orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení. Podle stěžovatele nejsou tato rozhodnutí v rozporu, když obě obsahují názor, že souhlas se zásahem do krajinného rázu se vydává ve formě správního rozhodnutí. Pokud však příslušný správní orgán vyjádří názor, že k zásahu do krajinného nedochází, nemusí podle správního řádu postupovat, přičemž tento názor je v prvním ze zmiňovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu obsažen výslovně, druhé se touto skutečností nezabývá. Stěžovatel tak nepovažuje za chybu, pokud akceptoval vyjádření dotčených orgánů státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, jak jsou rozděleny mezi Magistrát hlavního města Prahy a Úřad městské části Praha 3. Napadený rozsudek městského soudu není podle názoru stěžovatele souladný se zákonem, odporuje tudíž i článku 95 Ústavy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Stěžovatel namítá, že městský soud chybě vyložil ustanovení § 12 zákona o ochraně

přírody a krajiny, respektive, že nesprávně uchopil judikaturu Nejvyššího správního soudu k tomuto ustanovení. Ustanovení samo v době rozhodování stěžovatele znělo:

„§ 12

*Ochrana krajinného rázu a přírodní park*

*(1) Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.*

*(2) K umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*

*(3) K ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona, může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území.“*

Jak stěžovatel správně rekapituluje, Nejvyšší správní soud se k povaze souhlasu vydávaného podle § 12 odst. 2 tohoto zákona vyslovil zejména ve dvojici zmiňovaných rozhodnutí. Stěžovatel sám odůvodňuje správnost svého postupu především následováním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, sp. zn. 7 A 85/2001 (publ. pod č. 381/2004 Sb. NSS), jehož právní věta zní: „*Souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je ve správním*

*řízení (§ 90 odst. 1 citovaného zákona) vydáván pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz; neučiní-li správní orgán takový závěr, pak žádná správní řízení vést nemůže.“*

Žalobce a po něm i městský soud naopak vycházeli především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 97/2001 (publ. pod č. 499/2005 Sb. NSS), jehož právní věta zní: *„Souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastní podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.“*

Rozhodnou právní otázkou není za této situace pouze to, jak má být správně vyloženo ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale jak má být vyřešen i vztah mezi těmito dvěma rozhodnutími, jimiž jej Nejvyšší správní soud vyložil. Odpověď na tuto otázku přitom musí být hledána při vědomí, že oběma těmito svými rozhodnutími zdejší soud naplňoval současně svou roli soudu rozhodujícího jednotlivé právní případy a zároveň roli vrcholu soustavy správního soudnictví, jemuž přísluší sjednocovat v jejím rámci rozhodovací činnost jejich soudů, tedy obě role, jež jsou mu přisouzeny § 12 odst. 1 s. ř. s., podle něž platí: *„(1) Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“* I vztah nyní posuzované dvojice právních názorů vyslovených zdejším soudem tak musí být vyložen pohledem této jeho dvojediné role.

Stěžovatel se v kasační stížnosti snaží vyložit, že obě tato soudní rozhodnutí nejsou

v rozporu, a uvádí, že na něj dopadá pouze ta část výkladových pravidel v nich obsažených, jež podporuje právní závěry obsažené v jeho správním rozhodnutí. Proti této snaze musí zdejší soud jednoznačně uvést, že je nesprávná a vychází ze dvou souběžně působících pochybení v oblasti práce se soudní judikaturou.

Prvým z těchto pochybení je izolované čtení tzv. právní věty, tedy právního názoru extrahovaného ze samotného soudního rozhodnutí jeho upravovatelem, ať už je jím soukromý vydavatel sbírek soudních rozhodnutí, či - jako je tomu v případě Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - samotný soud. Je sice pravdou, že při čtení výše ocitované právní věty usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 A 97/2001 lze dojít k závěru, že pro stěžovatelovu situaci z něj nevyplývá nic jiného než to, že pokud by se rozhodl orgán ochrany přírody vydávat souhlasné či nesouhlasné stanovisko, měl tak učinit formou správního rozhodnutí. K otázce, zda bylo v daném případě povinností orgánu ochrany přírody takové rozhodnutí vůbec vydat, se však již v právní větě samé neříká nic. K takovému závěru však může dospět opravdu jedinečně izolované čtení této právní věty v kombinaci s její absolutizací. Právní věta však nemá žádný vlastní život a existenci, když je pouhým pokusem o zhutnění myšlenky obsažené v rozhodnutí, z něž pochází, na němž však nezískává jakoukoli samostatnost, která by jí umožnila být aplikována nezávisle na rozhodnutí jako celku, nýbrž slouží spíše jako praktická nápověda či vodítko při hledání rozhodnutí, jež by mohlo dopadat na problém řešený v konkrétním aplikačním či interpretačním právním problému.

Proti absolutizaci tzv. právních vět se ostatně staví i relevantní odborná literatura zabývající se prací s judikaturou, když kritizuje, že *„soudci přistupují k ‚právním větám‘ soudcovských precedentů jako k právním předpisům ... Jakkoliv může být tato praxe užitečná s ohledem na nedostatek času, který má soudce k důkladné analýze judikátu, může na druhou stranu přispět k iracionálnímu zacházení s judikaturou a může vyvolat některé negativní následky. ... Problém*

vymezení aplikovatelné části rozhodnutí je i jedním z důvodů, proč se kontinentální právní věda i praxe zdráhá připustit formální závaznost judikatury vyšších soudů. V situaci, kdy je vázanost judikatury často (a chybně) ztotožňována se závazností právních vět publikované judikáty předcházejících, dostala by se takováto závaznost v podstatě na roveň závaznosti právního předpisu. V takovémto případě by se však stalo právo rigidním a nezpůsobitelným dalšího vývoje cestou pozdější soudcovské právo tvorby. I z těchto důvodů je nutno přistupovat k aplikaci právních vět opatrně a v případě pochybností je vždy nutno zvážit, do jaké míry lze uskutku právní větu daného případu s ohledem na fakta individuálního případu zobecnit.“ (Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2006, s. 120 – 121).

Nelze tak právní větu vnímat jako jakousi obdobu právní normy a chápat ji jako svébytné zachycení právního pravidla schopného samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu rozhodnutí, z něž pochází, jeho skutkových a právních okolností, jež se do ní nevešle. Je proto chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu.

Není proto správným takový postup, kdy je samostatně vykládána toliko právní věta, a implicitně se tedy vychází z toho, že rozhodnutí říká pouze tolik, co říká sama právní věta, a co v ní není, není řešeno ani jím jako celkem. Právě k tomuto chybnému postupu spočívajícímu v absolutizaci právní věty vytržené z kontextu rozhodnutí jako celku se uchýlil stěžovatel a z něj plyne jeho omyl. Přitom již pouhé nahlédnutí do celku daného usnesení rozšířeného senátu jasně svědčí o tom, že jsou v něm řešeny i otázky, o nichž stěžovatel tvrdí, že v něm řešeny nejsou, a to způsobem opačným, než se domnívá: „Právní názor, podle něhož orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze tehdy, pokud dospěje k závě-

ru, že stavba nebo jiná činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz, zatímco v situacích, kdy dospěje k závěru opačnému, žádné správní řízení nevede a rozhodnutí nevydává, neobstojí. Vychází z „dikce citovaného ustanovení“, tedy toliko z jazykového výkladu, pomíjeje, že jazykový výklad je sice výkladem prvotním, ale pouze a jedině v tom smyslu, že se jím interpret poprvé seznamuje s obsahem právní normy, která je ukryta ve vykládaném právním předpisu. Zda extenze a intenze právní normy je skutečně taková, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.

Účelem samotného zákona o ochraně přírody a krajiny je v souladu s jeho § 1, ve znění účinném ke dni rozhodování žalovaného, přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu, jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutně považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků. Tyto zásahy do krajinného rázu, pokud by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně pří-

rody a krajiny. Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině (právě takovou změnou je umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného toliko nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či nezastavěnou vůbec). Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 citovaného zákona. Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevylučují zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky první. Proto nelze § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat izolovaně tak, že jeho ‚dikce‘ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činností může dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, nýbrž toliko v záležitosti, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobilé snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas. Takový výklad totiž pomíjí smysl a účel institutu ochrany krajinného rázu a systematické souvislosti prvního a druhého odstavce § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Názor, podle něhož by orgán ochrany přírody měl vést správní řízení pouze v případech, v nichž by dospěl k závěru, že posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, je nepřijatelný, neboť vede k paušálnímu závěru, že orgán ochrany přírody ve všech případech nejprve předběžně a mimo správní řízení posoudí uvedenou otázku, a podle toho správní řízení buď zahájí, či nikoliv; tento závěr by platil i v těch případech, v nichž by se s návrhem

na zahájení řízení o udělení souhlasu obrátil např. účastník stavebního či územního řízení, což je evidentně absurdní: řízení by totiž v takovém případě beze vší pochybnosti bylo v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu zahájeno dnem, kdy by návrh došel orgánu ochrany přírody, bez ohledu na to, zda by tento orgán řízení zahájit zamýšlel, či nikoliv.

Uvedený názor je nesprávný též proto, že ponechává kompetenci orgánu ochrany přírody závislou na jeho vlastním a nadto mimoprocesním posouzení určité otázky. Takový postup ovšem evidentně připouští značné riziko v právním státě nepřipustné libovůle, neboť nezaručuje, že s obdobnými případy bude nakládáno obdobně (srov. zásadu *treast like cases alike and different cases differently*), tj. neposkytuje dostatečné záruky rovného přístupu správních orgánů k fyzickým a právnickým osobám. Orgán ochrany přírody nejenže svou kompetenci odvozuje od svého vlastního posouzení, ale výsledek tohoto posouzení v některých případech nemusí být ani zřejmý, a především už vůbec nemusí být zřejmé, jaké úvahy jej k jeho závěru vedly a které skutečnosti vzal při svých úvahách v potaz. Účastník územního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny), by tak v případě, že by orgán ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné rozhodnutí nevydal, neznal vůbec důvody takového postupu orgánu ochrany přírody, a pokud by mu byla odeprna možnost tyto důvody zjistit tím, že sám účinně podá návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona – neměl by k dispozici ani žádný procesní prostředek, jak se jich dopátrat.

Nelze jistě po orgánu ochrany přírody požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Například tehdy, umísťuje-li se do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že

*krajinný ráz snížen či změněn nebude. Ani v těchto případech však nelze vyloučit, že možnost takového zásahu vyjde najevo např. v územním řízení: proto je nezbytné, aby stavební úřad měl možnost dát podnět k zahájení řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. I v těchto případech však může podat návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona sám stavebník či osoba, která je původcem činnosti, jež může snížit či změnit krajinný ráz, případně občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny.*

*Ve zbývajících případech bude vždy na místě, aby orgán ochrany přírody správní řízení podle citovaného ustanovení provedl. Neučiní-li tak sám z vlastního podnětu, je povinen tak učinit buď na návrh shora uvedených osob, či k podnětu jiného správního orgánu. Jiný správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby, nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit leda z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto pokud takovéto rozhodnutí mezi podklady pro vydání jeho rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak, zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonost jeho rozhodnutí.“*

Z tohoto celkovějšího pohledu na usnesení rozšířeného senátu tak zjevně vyplývá správnost právního názoru městského soudu a naopak neudržitelnost postoje zastávaného stěžovatelem. Jeho postoj by byl obhajitelný jedině při izolovaném čtení samotné právní věty a její chybné absolutizaci.

Je-li přitom právní věty obecně nutno číst v kontextu celku rozhodnutí, z něž pocházejí, platí to ještě ve větší intenzitě o právních větvích pocházejících z rozhodnutí rozšířeného

senátu Nejvyššího správního senátu, jež je nutno číst i v kontextu sporu, z něž vzešly, tedy z rozporu mezi dvěma právními názory senátů Nejvyššího správního soudu, jehož řešení je podle § 17 s. ř. s. smyslem fungování tohoto vnitrosoudního tělesa. Nerespektování této skutečnosti pak tvoří druhý pochybení stěžovatelovy argumentace. Stěžovatel se totiž snaží dokázat, že obě rozhodnutí nejsou v rozporu. To však v daném případě odporuje důvodu vydání tohoto usnesení rozšířeného senátu, jímž byla právě snaha prvního senátu Nejvyššího správního soudu odchytil se od právního názoru dosud zastávaného a vyjádřeného právě v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, sp. zn. 7 A 85/2001, a dále v rozsudku ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. 5 A 1/2002, a v rozsudku ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. 6 A 144/2001, jak plyne z oddílu III usnesení rozšířeného senátu. Za situace, kdy důvod aktivace rozšířeného senátu byl právě ve snaze odklonit se od názoru zastávaného v tomto prve jmenovaném rozsudku, a výsledek této aktivace a závěr usnesení rozšířeného senátu byl v přitakání tomuto odklonu, nelze jistě tvrdit, že obě rozhodnutí nejsou ve vzájemném rozporu; naopak je třeba shledat, že právní názor, od něž se rozšířený senát rozhodl odklonit, pozbyl tímto své platnosti a nelze na něj odkazovat, tím méně pak způsobem, jak to činil stěžovatel.

Je tak zjevné, že z důvodu dvojice výše rozebraných pochybení stěžovatele při argumentaci judikaturou Nejvyššího správního soudu je nutno odmítnout jeho názor, že jsou oba rozebírané judikáty v zásadě ve shodě a oba podporují jeho právní názor; naopak je třeba přitakat městskému soudu v tom směru, že názor vyjádřený v rozsudku sp. zn. 7 A 85/2001 pozbyl argumentační platnosti, byv překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 97/2001, a pohledem právního názoru vyjádřeného v tomto usnesení již stěžovatelův právní názor a jeho postup v nyní přezkoumávané věci neobstojí. (...)



## Řízení před soudem: vázanost dřívějším rozsudkem v téže věci

k § 17, § 19 a § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního

Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénem či kolegiem ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56)*

**Věc:** a) Václav S. a b) Miroslava S. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, v řízení o kasační stížnosti žalobců.

Finanční úřad v Roudnici nad Labem vydal dne 5. 11. 2001 exekuční příkazy na prodej nemovitosti [podle § 73 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“)].

Odvolání žalobců proti exekučním příkazům žalovaný zamítl dne 27. 11. 2002.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem; ten ji zamítl rozsudkem dne 28. 7. 2004.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost. Osmý senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 2. 8. 2006, čj. 2 Afs 189/2004-65, rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nerozlišil správně mezi neplatností a nicotností rozhodnutí, která byla podkladem pro sestavení výkazů nedoplatků (jako exekučních titulů). Krajský soud byl Nejvyšším správním soudem zavázán, aby se zabýval otázkou jejich nicotnosti a dále z toho plynoucí otázkou vlastní existence vykonatelných výkazů nedoplatků

jako exekučních titulů. Zkoumání nicotnosti exekučního titulu Nejvyšší správní soud označil za součást přezkumu exekučního příkazu.

Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém druhém rozsudku ze dne 11. 10. 2006 respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem. Výslovně hodnotil, zda se exekuční tituly - vykonatelné výkazy nedoplatků - neopírají o nicotné platební výměry či dodatečné platební výměry, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. Seznané vady platebních výměrů označil za nedosahující intenzity potřebné k označení těchto aktů nicotnými a ve vztahu k vykonatelným výkazům nedoplatků usoudil na jejich bezvadnost.

Proti posledně uvedenému rozsudku žalobci (stěžovatelé) podali další kasační stížnost, v níž namítali, že dodatečné platební výměry na daň z příjmů za rok 1992 nemají základní zákonné náležitosti a pro tyto nedostatky je třeba je považovat za nicotné. Stejně tak postrádají některé zákonné náležitosti i vykonatelné výkazy nedoplatků, na jejichž podkladě byly vydány exekuční příkazy napadené žalobami. Stěžovatelé rovněž namítají,

že právní posouzení krajského soudu nevzalo v úvahu závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku.

Devátý senát, který podle rozvrhu práce má rozhodovat o této kasační stížnosti, nejprve posoudil její přípustnost a dospěl k závěru, že přípustná je, neboť nerespektování závazného právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku namítají stěžovatelé pouze formálně. Obsahově však námitky proti závaznému právnímu názoru nesměřují vůbec, neboť namítáno je nesprávně právní posouzení nicotnosti platebních výměrů a vykonatelných výkazů nedoplatků, což zrušující rozsudek tohoto soudu věcně neřešil. Při předběžné poradě se však devátý senát s předchozím názorem vysloveným ve věci osmým senátem neztožnil. Navíc shledal rozpor tohoto názoru s předchozí judikaturou tohoto soudu, dle které v exekučním řízení již nelze zkoumat námitky věcně zpochybňující samotný exekuční titul, do čehož lze dle názoru devátého senátu zahrnout i nicotnost. Devátý senát soudí, že vady platebních a dodatečných platebních výměrů lze zkoumat pouze v žalobním řízení následujícím po jejich vydání a rezignace na tuto obranu nemůže být nahrazena přezkumem exekučních titulů v řízení exekučním, resp. v rámci přezkumu exekučních titulů soudem. Je-li soud povinen zkoumat nicotnost aktu z úřední povinnosti, může tak učinit pouze v té fázi řízení, kdy je opravnými prostředky napaden dotyčný správní akt, nikoliv v řízení navazujícím (exekučním). Vzhledem k tomu, že podle názoru devátého senátu vyvstala potřeba sjednocení judikatury, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zji-

tění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénum či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. Věc pak vrátil devátému senátu k projednání a rozhodnutí.

## Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...) V tomto případě předkládající senát především poukazuje na stávající rozpornou judikaturu k otázce možnosti zkoumání nicotnosti podkladů exekučních rozhodnutí, kterou spatřuje v kolizi právních názorů vyslovených v rozsudku ze dne 2. 8. 2006, čj. 2 Afs 189/2004-65, a v usnesení ze dne 24. 11. 2004, čj. 1 Afs 47/2004-74. Právní názor obsažený v označeném rozsudku je citován výše, právní názor v označeném usnesení je však předkládajícím senátem citován nepřesně. První senát se v něm zabýval situací, kdy v rámci přezkumu exekučního rozhodnutí byly vzneseny námitky proti daňové kontrole a proti nedostatečnému označení pomůcek v rozhodnutích a vyslovil, že se soud „*ve fázi exekučního řízení nemůže zabývat skutečnostími, které nastaly před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků, tedy v řízení vyměřovacím*“, ale současně i vyslovil, že „*v řízení exekučním může soud zkoumat jen samotnou existenci titulu ...*“.

Z toho plyne, že předchozí rozhodnutí tohoto soudu označená předkládajícím senátem v otázce možnosti zkoumat nicotnost (neexistenci) exekučních titulů nejsou v kolizi. Předkládající senát však s tímto dosud zastávaným souladným právním názorem zjev-

ně nesouhlasí. I to je zákonným důvodem k předložení věci rozšířenému senátu, ovšem jen za situace, že je devátý senát v řízení o předmětné kasační stížnosti oprávněn či povinen tuto otázku zkoumat.

Rozhodne-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. o zrušení rozsudku krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle odst. 3 téhož ustanovení svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s. je třeba rozumět ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se tento soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámec v mezích § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je pak omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je nepřipustná kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud závazným právním názorem neřídil. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05<sup>\*)</sup>, zajišťuje toto ustanovení, „*aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil ...*“.

V dané věci, ač kasační stížnost nerespektování závazného právního názoru krajským soudem formálně namítá, fakticky takovou námitku neobsahuje. Stěžovatelé totiž za závazný právní názor označují argumentaci, kterou Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vůbec neužil. Naopak závazný právní názor směřující k povinnosti zkoumat nicotnost platebních výměrů a vykonatelných výkazů nedoplatků v dalším řízení před krajským soudem respektován byl, ovšem tyto akty byly krajským soudem shledány existujícími, byť vadnými – ovšem v intenzitě odpovídající

pouhé jejich nezákonnosti, kterou by bylo možno skutečně zkoumat jen při jejich přímém napadení žalobou. Proti závaznému právnímu názoru skutečně ve zrušujícím rozsudku obsaženému pak kasační stížnost stěžovatelů logicky nesměruje; ten totiž mířil v jejich prospěch umožněním zkoumání nicotnosti (existence) aktů, na nichž stály exekuční příkazy.

Přípustnými kasačními námitkami kasační stížnosti napadající druhé rozhodnutí krajského soudu tak jsou jen námitky proti právnímu posouzení charakteru vad platebních výměrů a vykonatelných výkazů nedoplatků. Jen v těchto mezích opravňuje kasační stížnost Nejvyšší správní soud k přezkumu zákonnosti tohoto rozsudku krajského soudu.

Lze tedy shrnout, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k právní otázce již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzené. Nelze-li závazný právní názor podrobit kognici k námitkám účastníků, nelze tak učinit ani z iniciativy soudu.

Toto omezení je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Tím je zaručen i požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Patří-li tyto zásady předpokládající stejné rozhodování soudu v obdobných případech k základním atributům právního státu a jsou-li naplněním zásady spravedlivého procesu, pak tím spíše musí být respektovány při opakovaném rozhodování v téže věci za situace, kdy je rozhodováno za stejných poměrů jako při předchozím rozhodnutí. Není-li tedy v dalším řízení změněn skutkový stav, nepřichází v úvahu změna aplikace práva na tento stav při rozhodování o nové kasační stížnosti. Není však vyloučeno, že se v dalším řízení před krajským soudem v důsledku doplnění řízení postupem podle § 77 s. ř. s. změní skutkový stav natolik, že vede k jinému

<sup>\*)</sup> Publikovaném pod č. 119/2005 Sb. ÚS.

právnímu posouzení. Taková změna skutkových a právních poměrů může být důvodem kasační stížnosti opřené buď o tvrzení o nerespektování závazného právního názoru, nebo o tvrzení akceptující tuto změnu, ale směřující proti novému posouzení. Za takové situace nepřichází trvání na závazném právním názoru v úvahu proto, že řešen je zcela jiný skutkový a zpravidla i právní stav. O takový případ se však zde ve vztahu k otázce předložené devátým senátem rozšířenému senátu nejedná. Závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku osmým senátem totiž směřoval pouze k povinnosti zkoumat existenci (nicotnost) správních aktů, které vedly k vydání exekučních příkazů. Krajský soud však oproti svému prvnímu rozhodnutí a zcela mimo závazný právní názor provedl samostatně a nové posouzení těchto aktů, proti čemuž také směřuje kasační stížnost. Její přípustnost v této části se však rozhodování rozšířeného senátu nijak nedotýká; posouzení zůstává na devátém senátu.

Kromě změn vyvolaných novými zjištěními v dané konkrétní věci se promítají do dalšího řízení i skutečnosti na tomto řízení nezávislé. Krajský soud podle § 75 odst. 1 s. ř. s. sice vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ovšem vázanost skutkovým stavem, jak výše uvedeno, je narušena ustanovením § 77 – tedy zákonnou možností soudu doplňovat dokazování; k tomu může dojít i v řízení před Nejvyšším správním soudem podle § 109 odst. 1 s. ř. s. Stejně tak může být narušen i právní stav, a to změnou či zrušením rozhodného právního předpisu, za situace bránící aplikaci původního předpisu; podobně i deklarací protiústavnosti předpisu Ústavním soudem. I zde je však třeba konstatovat, že k ničemu takovému v době po vydání zrušujícího rozsudku Nejvyšším správním soudem nedošlo.

Pro úplnost je třeba konstatovat, že i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně

judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropských společenství, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci. Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní věci lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných. Tato zásada se ostatně uplatňuje nejenom ve správním soudnictví, ale i v soudnictví občanském. Ve vztahu k vlivu odlišného posouzení obdobné právní otázky Ústavním soudem na závazný právní názor při opakovaném odvolacím rozhodnutí lze poukázat i na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3342/2007. Nejvyšší soud zde vyslovil, že pokud soud prvního stupně nerespektuje závazný právní názor a místo něj aplikuje rozhodnutí Ústavního soudu, neporuší odvolací soud procesní pravidla, pokud takové rozhodnutí potvrdí.

I zde je však třeba konstatovat, že žádné takové rozhodnutí vylučující zkoumání nicotnosti exekučních titulů v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu nikým vydáno nebylo, nehledě k tomu, že pokud by se tak stalo, musel by tříčlenný senát nezbytnost aplikace takového judikaturního zvratu rovněž posoudit sám.

#### IV.

#### Shrnutí

Z uvedeného je zřejmé, že v dané věci devátý senát rozhodující o dané kasační stížnosti není oprávněn se od závazného právního názoru vysloveného v téže věci již dříve osmým senátem odchýlit a nemůže sám ani vyvolat rozhodnutí rozšířeného senátu o této otázce proto, že se jí v rámci jím rozhodované

kasační stížnosti nemůže věcně vůbec zabývat; je ke kasační námitce oprávněn jen k posouzení, zda krajský soud závazný právní názor respektoval, či nikoliv, a k posouzení nových právních otázek o správnosti právních závěrů krajského soudu ohledně existence předmětných správních aktů.

Rozšířený senát tak uzavřel, že zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v té-

že věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.

Návrh devátého senátu tak směřuje proti právnímu posouzení otázky, která kasační námitkou nebyla vznesena a kterou není sám oprávněn znovu posuzovat; nenastala ani žádná z podmínek závaznost právního názoru narušujících a současně vyžadujících aktivaci rozšířeného senátu.

## 1724

### **Mezinárodní ochrana: zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné řízení před soudem: vázanost dřívějším rozsudkem v téže věci**

k § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 350/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb.

k § 17 soudního řádu správního

k čl. 13 a 18 směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (v textu též „kvalifikační směrnice“)

k čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (v textu též „procedurální směrnice“)

**I. Použití § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nevyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění. Je pouze třeba, aby byla prokázána existence „hrozícího vyhoštění“, a tudíž zcela postačuje vydání rozhodnutí o vyhoštění.**

**II. Pokud ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu z období před uplynutím lhůty pro transpozici dotčené směrnice, je Nejvyšší správní soud povinen tento judikatorní odklon učinit a není přitom povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.**

**III. Použití § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vykládaného v souladu s čl. 13 a 18 směrnice Rady 2004/83/ES a čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) směrnice Rady 2005/85/ES vyžaduje třístupňový test: 1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny; 2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; a 3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, aplikovat.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 434/2006 Sb.; č. 244/2004 Sb. NSS, č. 349/2004 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1401/2007 Sb. NSS, č. 1461/2008 Sb. NSS, č. 1627/2008 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ES ze dne 5. 4. 1979, *Ratti* (148/78, Recueil, s. 1629), ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další* (283/81, Recueil, s. 3415), ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann* (14/83, Recueil, s. 1891), ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, Recueil, s. 3969), ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing* (C-106/89, Recueil, s. I-4135).

**Věc:** Vu H. (Vietnam) proti Ministerstvu vnitra o mezinárodní ochranu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 8. 2007 byla zamítnuta žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Hlavní argumentem žalovaného byl závěr, že žalobce pobýval na území České republiky nelegálně od roku 2005, přičemž žádost o mezinárodní ochranu podal až v roce 2007 poté, co mu bylo cizineckou policií uděleno správní vyhoštění. Žalovaný odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 7 Azs 137/2005-46, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2005, čj. 8 Azs 57/2005-65 (oba rozsudky dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně, ve které napadl zamítnutí své žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalobce tvrdil, že vzhledem ke skutečnosti, že má v České republice dceru s českou státní občankou, bylo by podle něj jeho vycestování v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a to konkrétně v rozporu se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života a se závazkem na ochranu práva dítěte na kontakt s oběma rodiči.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 20. 12. 2007 zamítl. V otázce aplikace § 16 odst. 2 zákona o azylu se ztotožnil s názorem žalovaného, neboť § 16 odst. 2 zákona o azylu nevyžaduje pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění (postačí prokázání existence hrozícího vyhoštění) a žadatel neprokázal, že žádost o mezinárodní ochranu nemohl podat dříve (tj. před udělením správního vyhoštění). Ohledně námitek týkajících se ža-

lobcem tvrzeného rozporu s mezinárodními závazky České republiky krajský soud konstatoval, že se jedná o námitky, které se nevztahují k řízení o mezinárodní ochraně, nýbrž k řízení o správním vyhoštění vedenému podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítal, že žalovaný i krajský soud při posuzování jeho žádosti vycházeli z rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, jehož závěry vzali za prokázané a nevyčkalý výsledků přezkumu tohoto rozhodnutí, které následně nadřízený správní orgán v přezkumném řízení pro nesrovnalosti a pochybení ze strany rozhodujícího správního orgánu svým rozhodnutím ze dne 22. 11. 2007 zrušil. Vzhledem k jeho postavení rodinného příslušníka (otce) občana České republiky by jeho vycestování bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a to konkrétně v rozporu se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života a dále se závazkem na ochranu práva dítěte na kontakt s oběma rodiči. Dále uvedl, že rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, a konkretizoval, proč se tak dle jeho názoru stalo.

Žalovaný zopakoval argumenty uvedené v jeho rozhodnutí. Uvedl, že snaha o legalizaci pobytu na území České republiky není azylově relevantním důvodem a odkázal na k tomu se vztahující judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

**Z odůvodnění:****III.****Posouzení přípustnosti a přijatelnosti  
kasační stížnosti**

(...)

**IV.****Právní hodnocení věci****IV. a)**

První otázkou je, zda použití § 16 odst. 2 zákona o azylu vyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, či zda postačuje pouhé vydání rozhodnutí o vyhoštění. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu zní následovně: *„Jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak.“* Podle krajského soudu v řízení o udělení mezinárodní ochrany správnímu orgánu nepřisluší přezkoumávat správnost rozhodnutí o správním vyhoštění žadatele. Použití § 16 odst. 2 zákona o azylu nevyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, vliv nemá ani to, že proti rozhodnutí o vyhoštění byla podána žaloba. Krajský soud tedy uzavřel, že je pouze třeba, aby byla prokázána existence hrozícího vyhoštění; zcela tedy postačuje vydání nepravomocného rozhodnutí o vyhoštění.

Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem plně ztotožňuje. Ve své početné judikatuře mnohokrát zdůrazňoval, že účel zákona o azylu a rozsah jím chráněných práv se zásadně liší od účelu zákona o pobytu cizinců a tímto zákonem chráněných zájmů [např. rozsudek ze dne 3. 4. 2006, čj. 2 Azs 124/2005-67, rozsudek ze dne 28. 1. 2004, čj. 2 Azs 78/2003-36, či rozsudek ze dne 10. 7. 2003, čj. 7 Azs 2/2003-46, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Azs 30/2007-69 (všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))]. Tento rozdíl platí i pro vztah § 16 odst. 2 zákona o azylu a rozhodnutí o správním vyhoštění; § 16 odst. 2 zákona o azylu totiž nikterak

nezávisí na nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je odrazem zkušenosti, že valná většina žádostí o mezinárodní ochranu podaných až poté, co žadateli bylo uděleno správní vyhoštění (byť by se jednalo o rozhodnutí napadené odvoláním, příp. žalobou a následně třeba i zrušené), je účelová. První podmínka stanovená v § 16 odst. 2 zákona o azylu [k dalším podmínkám viz níže pod bodem IV. b)], tj. hrozící vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, reflektuje tuto zkušenost a presumuje, že taková opožděná žádost výrazně snižuje věrohodnost dotčeného žadatele. Tato věrohodnost je narušena stejně v případě nepravomocného rozhodnutí o vyhoštění jako v případě rozhodnutí pravomocného. Z tohoto důvodu je možné žádost označit za zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu (samozřejmě za předpokladu splnění ostatních podmínek daných tímto ustanovením) pouze na základě nepravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Slovní spojení „hrozící vyhoštění“ tedy nelze vykládat jako „vyhoštění hrozící na základě pravomocného rozhodnutí o vyhoštění“.

**IV. b)**

Jako druhou v pořadí je nutné posoudit otázku vztahu § 16 odst. 2 zákona o azylu na jedné straně a § 12 a § 14a zákona o azylu na straně druhé.

Žalovaný i krajský soud vycházejí z prejudikatury Nejvyššího správního soudu z doby před transpozicí kvalifikační směrnice. V rozsudku ze dne 4. 5. 2006, čj. 7 Azs 137/2005-46, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), citovaném žalovaným, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „... stěžovatelka podala žádost o azyl až po více jak dvou letech pobytu v České republice, v době po obdržení správního vyhoštění. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka zcela naplnila dikci ust. § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, a proto správní orgán postupoval zcela v souladu se zákonem, když její žádost jako zjevně nedůvodnou zamítl. V žádném případě nelze hovořit o tom, že by skutková podstata, ze které při svém rozhodování správní orgán vycházel, byla nedo-

statečně zjištěna, neboť ze všech prohlášení stěžovatelky učiněných v průběhu správního řízení zcela jednoznačně vyplynulo, že její bezprostřední pohnutkou k podání žádosti o azyl bylo právě správní vyhoštění. Proto ani krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu nepochybil, jestliže v něm neshledal žádnou vadu. Jak správně uvedl krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí, veškeré důvody, které stěžovatelka v rámci azylového řízení uváděla, byly čistě ekonomického charakteru, tudíž stěžovatelka nespĺnila podmínky, za kterých by jí mohl být udělen azyl...“.

V rozsudku ze dne 22. 8. 2005, čj. 8 Azs 57/2005-65, dostupném rovněž na [www.ns-soud.cz](http://www.ns-soud.cz), pak Nejvyšší správní soud dodal, že „jestliže tedy v daném případě byla žádost stěžovatele o azyl zamítnuta z důvodu, že byla podána s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoliv stěžovatel mohl požádat o udělení azylu dříve [§ 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu], není možno žalovanému vytýkat, že se podrobně nezabýval podstatou žádosti z hlediska stěžovatelem tvrzených azylových důvodů, neboť by to bylo nadbytečné. Řečeno jinými slovy: i kdyby žalovaný shledal, že stěžovatel byl v zemi původu skutečně pronásledován z ‚politických‘ důvodů, nezakládalo by to jeho právo na udělení azylu, jestliže by žádost o udělení azylu v České republice podal teprve v okamžiku hrozícího vyhoštění, ačkoliv jí mohl podat již dříve“.

Ke vztahu § 12 a § 16 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v mnoha dalších rozsudcích. Jedná se mj. např. o rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, kde konstatoval, že „k dané námitce je třeba především zhodnotit vztah ustanovení § 12 a § 16 zákona o azylu. Institut azylu plní funkci ochrany osob, které jsou v zemi původu pronásledovány za uplatňování politických práv a svobod, nebo ochrany osob, které mají odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů v ze-

mi původu. Zákon o azylu přitom v § 2 odst. 5 vymezuje, co lze za pronásledování považovat. Zákon o azylu ovšem – a to v souladu s podmínkami mezinárodní ochrany osob pronásledovaných státní mocí – vymezuje případy žádostí, o nichž lze zrychleným a zjednodušeným způsobem rozhodnout. Mezi tyto případy, kdy lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou ve lhůtě 30 dnů od jejího podání, byl novelou zákona o azylu (zákonem č. 2/2002 Sb.), účinnou ke dni 1. 2. 2002, zařazen i důvod uvedený v § 16 odst. 1 písm. k), tedy případy žádostí o udělení azylu podané s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo vydání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv žádost mohla být podána dříve. Zákon o azylu v ustanovení § 16 obsahuje jednak případy, kdy k naplnění podmínek zamítnutí žádosti jsou rozhodné důvody, pro které se žadatel o azyl azylové ochrany dovolává a kdy je třeba tvrzení žadatele a doložení tvrzených skutečností vážit (např. ekonomické důvody, tvrzení všeobecné nouze, jiné než azylově relevantní důvody, nevěrohodná tvrzení atp.), jednak případy objektivních skutečností, u nichž jsou důvody žádosti o azyl zcela nerozhodné (např. neexistence či padělání cestovního dokladu, hrozba vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání). Přes rozdílnost obou kategorií zjevné nedůvodnosti (z hlediska nezbytnosti hodnocení žadatelem uváděných důvodů) rozhodne správní orgán při naplnění podmínek kteréhokoli důvodu a dodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti, čímž je vyloučeno rozhodnutí podle § 12 zákona o azylu. Je tak zcela nerozhodné, jaké důvody stěžovatel tvrdil a jaké důkazy předkládal k doložení svého tvrzení o politickém pronásledování. Podstatné ovšem je, zda byly v jeho případě podmínky ustanovení § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu naplněny“. V rozsudku ze dne 27. 5. 2004, čj. 7 Azs 124/2004-45, publikovaném pod č. 349/2004 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud tuto argumentaci rozvedl následujícím způsobem: „Zákon o azylu vedle pozitivního vymezení předpokladů pro udělení azylu v § 12 stanoví také vylučující důvody, při jejichž naplnění nelze žadatelé azyl udělit. Tyto důvody jsou taxa-



*tivně stanoveny v § 15 a § 16 zákona o azylu. ... Pokud jsou splněny podmínky vymezené v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o azylu pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, není zákonný důvod zkoumat případnou existenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu ..., protože udělení azylu je za takové situace vyloučeno.*“ Ve stejném duchu se vyjádřil rovněž rozsudek ze dne 20. 10. 2005, čj. 2 Azs 423/2004-81, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Konečně v rozsudku ze dne 12. 1. 2005, čj. 4 Azs 300/2004-36, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud judikoval, že byla-li žádost o azyl podána až poté, co bylo rozhodnuto o správním vyhoštění žadatele, a tato žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, nemohou před soudem obstát námitky nesprávného posouzení skutkového stavu věci vztahující se k důvodům udělení azylu.

Výše uvedená judikatura byla posléze následována i ve vztahu k § 16 odst. 2 zákona o azylu, kam se důvod zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné z důvodu vyhýbání se vyhoštění (na základě novely č. 350/2005 Sb.) přesunul z původního § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu. Lze tedy konstatovat, že judikaturu k § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu (před novelou č. 350/2005 Sb.) lze vztáhnout i na § 16 odst. 2 zákona o azylu (ve znění po novele č. 350/2005 Sb.).

Z výše uvedeného reprezentativního vzorku početné judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá přes drobné odlišnosti následující závěr: pokud jsou splněny podmínky uvedené v § 16 odst. 2 zákona o azylu [resp. v § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu před novelou č. 350/2005 Sb.], udělení azylu podle § 12 zákona o azylu je bez dalšího a ve všech případech vyloučeno, a to i v případech, že by dotčenému žadateli hrozilo pronásledování z azylově relevantních důvodů.

Všechna tato rozhodnutí však spojuje jedna skutečnost – byla vydána v době před uplynutím lhůty pro transpozici kvalifikační

směrnice (tedy před 10. 10. 2006) a některá dokonce před jejím přijetím. Závěry vyplývající z této judikatury je tak třeba přezkoumat z hlediska souladu s kvalifikační směrnicí, neboť po přijetí a po uplynutí transpoziční lhůty této směrnice platí, že zákon o azylu a ostatní relevantní vnitrostátní právní předpisy musí být vykládány v souladu s textem a účelem této směrnice. Tuto povinnost tzv. eurokonformního výkladu vnitrostátního práva je nutno odvodit z čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a jejich prostřednictvím ze samotných základních principů komunitárního práva, k nimž výkladem zejména čl. 10 a čl. 249 Smlouvy o založení ES (viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, č. 434/2006 Sb., bod 81) dospěl ve své judikatuře Evropský soudní dvůr. Princip nepřímého účinku směrnic, tedy povinnost výkladu relevantního vnitrostátního práva v souladu s textem a účelem směrnice, formuloval Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 1984 ve věci 14/1983, *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen* (1984), ECR 1891, a potvrdil v celé řadě dalších rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA* (1990), ECR I-4135. K této otázce lze odkázat i na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, srov. rozsudek ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, publikovaný pod č. 741/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 1. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67\*), dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Přímo ve vztahu ke kvalifikační směrnici tuto povinnost potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008, který bude zveřejněn na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Byť z rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 8. 10. 1987 ve věci 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen BV* (1987), ECR 3969, by bylo možné vyvodit závěr, že povinnost eurokonformního výkladu relevantních ustanovení vnitrostátního práva platí nejen od oka

\*) Publikovaný pod č. 1627/2008 Sb. NSS.

mžiku uplynutí transpoziční lhůty, ale již od okamžiku vstupu směrnice v platnost, tento názor není všeobecně přijímán, a to i s ohledem na existenci jiných rozhodnutí Evropského soudního dvora, které tento závěr spíše nepotvrzují [rozsudek ze dne 5. 4. 1979 ve věci 148/78, *Tulio Ratti* (1979), ECR 1629]. Je ovšem zcela nepochybné, že tato povinnost platí pro výklad příslušných ustanovení vnitrostátního práva od okamžiku uplynutí transpoziční lhůty. Pokud by případný konflikt těchto ustanovení kvalifikační směrnice, která jednoznačně stanoví práva žadatelům o mezinárodní ochranu, s ustanoveními zákona o azylu nebylo možné vyřešit eurokonformním výkladem zákona, bylo by po uplynutí transpoziční lhůty směrnice třeba vycházet z ustálené judikatury Evropského soudního dvora, tedy ze závěru, že vzhledem k vertikálnímu vztahu mezi žadatelem o mezinárodní ochranu a státem, který prostřednictvím k tomu příslušného správního orgánu jeho žádost posuzuje, mají taková ustanovení směrnice přímý účinek, a tudíž i aplikační přednost před kolidujícími ustanoveními zákona o azylu. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 23. 8. 2007, tedy po uplynutí transpoziční lhůty, a tudíž výše uvedené principy přímého a nepřímého účinku směrnice jsou na projednávaný případ plně použitelné.

Relevantní ustanovení kvalifikační směrnice znějí následovně. Článek 13 kvalifikační směrnice stanoví: „*Členské státy přiznávají postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka v souladu s kapitolami II a III*“. Článek 18 kvalifikační směrnice stanoví: „*Členské státy přiznají status podpůrné ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti splňujícím podmínky pro získání podpůrné ochrany podle kapitol II a V*“. Kapitola II kvalifikační směrnice stanoví podmínky společné jak pro udělení azylu, tak pro udělení doplňkové ochrany (posouzení věrohodnosti, institut uprchlíka *sur place*, původce pronásledování, poskytovatele ochrany a institut možnosti vnitřní ochrany), kapitola III obsahuje pod-

mínky pouze pro udělování azylu (pojem pronásledování, důvody pronásledování, pozastavující a vylučující klauzuli) a konečně kapitola V obsahuje podmínky pouze pro udělování doplňkové ochrany (pojem vážné újmy, pozastavující a vylučující klauzuli).

Články 13 a 18 kvalifikační směrnice hovoří jasně o povinnosti členských států azyl, resp. doplňkovou ochranu, udělit a neobsahují žádné výjimky.

Žádné z ustanovení kvalifikační směrnice v kapitole II, III ani kapitole V neobsahuje možnost neudělit azyl, resp. doplňkovou ochranu, z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu až poté, co žadatelí hrozí vyhoštění – za předpokladu, že žadatel splňuje veškeré prvky definice uprchlíka, resp. definice beneficentia doplňkové ochrany. Zejména pak takovou výjimku neobsahují vylučující klauzule z obou statusů uvedené v čl. 12 a čl. 17 kvalifikační směrnice. Z kvalifikační směrnice tudíž plyne, že členský stát EU je povinen žadatelí udělit azyl, resp. doplňkovou ochranu, pokud jsou splněny všechny prvky definice uprchlíka, resp. definice beneficentia doplňkové ochrany, v kvalifikační směrnici uvedené, a to i v případech, že žadatel pobýval na území členského státu EU nelegálně a žádost o mezinárodní ochranu podal až poté, co mu hrozilo vyhoštění.

Tento závěr ostatně potvrzuje i procedurální směrnice. Transpoziční lhůta pro tuto směrnici uplynula sice až dne 1. 12. 2007, tedy až po vydání rozhodnutí žalovaného, nicméně v projednávaném případě slouží pouze jako doplňkový prostředek výkladu, jenž potvrzuje výklad přijatý na základě čl. 13 a čl. 18 kvalifikační směrnice. Požadavek výkladu kvalifikační směrnice ve spojitosti s procedurální směrnici ostatně vyplývá ze systematického výkladu evropského azylového *acquis*. Azylové právo ES totiž není pouze společným souborem azylových směrnic, ale tvoří společný evropský azylový systém, a tudíž je k němu nutno i takto přistupovat (viz Battjes, H., Spijkerboer, T. The Systematic nature of the Common European Asylum System. In: *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years After Amster-*

*dam Treaty*. Bruylant, Brusel, 2005, s. 265). Jak bude dále rozvedeno níže, žádnou z azylových směrnic, včetně procedurální směrnice, nelze vnímat odděleně, neboť by došlo k narušení soudržnosti celého systému. Na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že § 16 odst. 2 zákona o azylu zůstal nedotčen i po uplynutí lhůty pro transpozici procedurální směrnice.

Procedurální směrnice skutečně umožňuje posoudit žádost o mezinárodní ochranu (vzhledem k tomu, že Česká republika se rozhodla na základě čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice stanovit jednotné řízení jak pro udělování azylu, tak pro udělování doplňkové ochrany) podanou pouze za účelem vyhýbání se vyhoštění ve zrychleném řízení. Článek 23 odst. 4 procedurální směrnice ve své relevantní části stanoví, že „členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud: ... i) žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost nebo; j) žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, ...“. Ani písm. i) ani písm. j) článku 23 odst. 4 procedurální směrnice však nestanoví bez dalšího nemožnost udělení mezinárodní ochrany, pokud žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, resp. pokud podal žádost za účelem vyhýbání se hrozícímu vyhoštění.

Pokud tedy žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, mohou sice členské státy postupovat v řízení v souladu s čl. 23 odst. 4 písm. i) procedurální směrnice, tento postup však bez dalšího nevede ve všech případech k nemožnosti udělení mezinárodní ochrany; nesplnění podmínky stanovené písm. i) musí být bráno v potaz pouze jako jedno z kritérií, byť nepochybně významné, při celkovém posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu. Jak uvádí manuál Mezinárodní asociace soudců uprchlického práva (dále též „Manuál IARLJ“): „*Dlouhé zpoždění v podání žádosti o azyl ... je jednoznačně relevantním*

*faktorem a může samo o sobě vést k zamítnutí slabé a opožděné žádosti. Nicméně, nepodání žádosti na letišti hned po přeletu, kdy je žádost podána v průběhu následujícího dne či podobně ... může mít malou váhu (při posouzení žádosti), a to i v případě absence rozumného důvodu pro toto zpoždění“* (IARLJ: *Manual for Refugee Law Judges Relating to European Council Qualification Directive 2004/83/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007, kap. 4, s. 49 - 50). Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem ztotožňuje.

Pokud jde o čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, Nejvyšší správní soud v prvé řadě upozorňuje na to, že na rozdíl od § 16 odst. 2 zákona o azylu znění čl. 23 odst. 4 písm. j) směrnice obsahuje slovo „pouze“, a tudíž výslovně stanoví, že žádost je možné posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud „žadatel podává žádost pouze proto, aby (se vyhnul vyhoštění)“.

Pokud tedy žadatel sice podal žádost o mezinárodní ochranu až poté, co mu hrozí vyhoštění, nicméně splňuje podmínky pro udělení alespoň jedné z forem mezinárodní ochrany, nepodal svou žádost „pouze“ za účelem vyhýbání se vyhoštění. Manuál IARLJ k tomu uvádí následující: „*Ačkoliv žadatel může mít v takových případech obtíže při prokázání věrohodnosti takto opožděné žádosti, těžko lze najít postup, jak by členský stát mohl takovou žádost jednoduše zamítnout bez dalšího zkoumání ..., aniž by porušil své závazky ze Ženevské úmluvy.*“ (kap. 4, str. 30 a 49). Jako exemplární případ problematičnosti restriktivního výkladu by bylo možné zmínit např. žadatele, jenž by pobýval na území České republiky legálně na základě jednoho z pobytových režimů a jenž by o mezinárodní ochraně vůbec neuvažoval, dokud by mu nehrozilo, že mu tento pobytový režim nebude udělen a - byť vlastní vinou - by podal žádost o mezinárodní ochranu až poté, co mu legální pobyt skončil, přičemž v mezidobí mu bylo uděleno správní vyhoštění. Stejně tak nelze automaticky zamítnat jako zjevně nedůvodné žádosti cizinců, kteří se dostali do České republiky nelegálně (např. v přeprav-

ním prostoru kamionu apod.) a po jejich „vysazení“ jsou dříve, než se mohou zorientovat, zkontrolováni cizineckou policií a je jim okamžitě uděleno správní vyhoštění.

Lze tedy uzavřít, že z čl. 13 a 18 kvalifikačních směrnice ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice vyplývá, že žádost o mezinárodní ochranu lze posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud žadatel podává žádost „pouze“ proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, přičemž podání žádosti po obdržení rozhodnutí o správním vyhoštění *a priori* nevylučuje, že mu bude udělen azyl nebo doplňková ochrana, pokud mu hrozí pronásledování z azylově relevantních důvodů, resp. skutečné nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany. Z toho jednoznačně vyplývá rozpor mezi závazkem České republiky plynoucím z komunitárního práva a dosavadním výkladem § 16 odst. 2 zákona o azylu zastávaným Nejvyšším správním soudem.

Poté, co Nejvyšší správní soud konstatoval tento rozpor, je nutné se vypořádat s otázkou, zda je povinen se jeho pětičlenný senát obrátit na rozšířený senát podle § 17 s. ř. s. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. „*dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*“ Podle druhého odstavce téhož paragrafu „*ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.*“ Požadavek uvedený v § 17 odst. 1 s. ř. s. však neplatí absolutně. Ústavní soud konstatoval, že „*účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je toliko překážet případné nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli sloužit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve!) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem soudu Ústavního (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než kte-*

*rý byl dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován. Opačný názor (vtělený do předposledního odstavce odůvodnění usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu) by vedl k absurdnímu závěru, že by zde vždy po kasaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musel rozhodovat rozšířený senát, a to jen proto, aby aplikoval závazný právní názor Ústavního soudu, neboť nepochybně ani on by se z jeho závaznosti nemohl vymanit.*“ (nálež ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06). Tento závěr posléze přejal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2008, čj. 4 Ads 5/2005-84, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, dostupný tamtéž).

Dalším obecně uznávaným důvodem pro neaplikaci § 17 s. ř. s. je přijetí nových či novelizace stávajících právních předpisů. Nejvyšší správní soud se této otázce věnoval v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, čj. 2 Azs 17/2008-61, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). „*Pokud stěžovatel uvádí, že právní názor městského soudu je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, pak je třeba upozornit na to, že stěžovatel nedodává, jaký konkrétní judikát zdejšího soudu má na mysli, natož aby z něj citoval ... Pouze v rozsudku ze dne 21. 9. 2006, čj. 1 Azs 206/2005-59, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), na okraj zdejší soud lhůtu počítá od právní moci rozhodnutí krajského soudu ... Především ovšem jde o rozhodnutí, které postupovalo podle právního stavu účinného před 12. 10. 2005 (viz též čl. II zákona č. 350/2005 Sb.). S účinností od následujícího dne bylo zákonem č. 350/2005 Sb. do zákona o azylu vtěleno ustanovení § 32 odst. 5, které přiznalo odkladný účinek i podání kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany (tehdy azylu). A právě od tohoto ustanovení odvodil zdejší soud v nyní projednávaném případě smysl dvouleté lhůty. Obě rozhodnutí tak mohou obstát vedle sebe.*“ Výše uvedený závěr týkající se vnitrostátního právního předpisu lze nepochybně vztáhnout i na předpisy komunitární. Referenčním rámcem pro české soudy po přístupu do EU již nejsou toliko právní předpisy

přijaté Parlamentem České republiky, ale i právní předpisy přijaté Evropským společenstvím. Opačný výklad by byl nejen v rozporu se zásadami závaznosti, přímého účinku a přednosti práva Evropského společenství, ale popíral by i smysl čl. 10a Ústavy České republiky. Tento výklad přijal i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, [www.ns-soud.cz](http://www.ns-soud.cz), když konstatoval, že Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Nicméně tato vázanost právním názorem je podle rozšířeného senátu prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. Pokud tato zásada platí v opětovném rozhodování o téže věci, pak není na základě argumentu *a maiori ad minus* pochyb, že platí i pro rozhodování ve věci jiné.

Projednávaný případ je specifický v tom, že § 16 odst. 2 zákona o azylu zůstal nedotčen i po přijetí (resp. po uplynutí lhůty pro transpozici) kvalifikační a procedurální směrnice. To však nic nemění na tom, že i za těchto okolností je Nejvyšší správní soud povinen dostát závazkům plynoucím z čl. 10a Ústavy České republiky a interpretovat § 16 odst. 2 zákona o azylu v souladu s komunitárním právem. Nejvyšší správní soud již ve výše uvedeném rozsudku ze dne 13. 8. 2008, sp. zn.

2 Azs 45/2008, konstatoval, že zákon o azylu musí být vykládán souladně s kvalifikační směrnicí, a to bez ohledu na to, že sám text daného zákonného ustanovení [zde § 12 písm. b) zákona o azylu] se vlivem kvalifikační směrnice nijak nezměnil.

Na základě výše uvedených závěrů lze tedy konstatovat, že pokud ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury (tj. judikatury z doby před uplynutím lhůty pro transpozici dotčené směrnice) Nejvyššího správního soudu, je Nejvyšší správní soud povinen tento judikatorní odklon učinit a není přitom povinen předkládat věc rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s. V této souvislosti je však nutné také připomenout, že vedle požadavku, aby příslušná ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžadovala odklon od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu, musí být splněna též podmínka, aby i výklad těchto ustanovení směrnice Evropského společenství byl zjevný a jasný, takže nepochybně poskytl prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (*acte clair*), případně k této otázce již existuje ustálená judikatura Evropského soudního dvora (*acte éclairé*) – srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* (1982), ECR 3415. Jen v těchto případech totiž platí výjimka z povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu posledního stupně předložit dle čl. 234 Smlouvy o založení ES předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru ve věci výkladu komunitárního práva (pro aplikaci doktríny *acte clair* a *acte éclairé* srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS). Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou v daném případě podmínky pro použití zásady *acte clair*, jak vyplývá z dosavadního výkladu, splněny.

Zbývá tedy uvést, zda-li je možné § 16 odst. 2 zákona o azylu vykládat eurokonform-

ně či je nutné přistoupit k přímé aplikaci komunitárního práva, v tomto případě konkrétně kvalifikační a procedurální směrnice (k tomu viz výše). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že eurokonformní výklad § 16 odst. 2 zákona o azylu je možný. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je nutné vykládat tak, že „jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal (POUZE) s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak“. Jen takový výklad je v souladu s čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice (viz výše). Tento výklad ostatně odpovídá i dalším důvodům pro posouzení žádosti jako zjevně nedůvodné [§ 16 odst. 1 písm. a): „(žadatel) uvádí POUZE ekonomické důvody“ či § 16 odst. 1 písm. c): „(žadatel) žádá o udělení mezinárodní ochrany POUZE proto, aby unikl situaci všeobecné nouze“]. Vložení slůvka „pouze“ nic nemění na tom, že podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je ve valné většině případů účelové (k tomu viz skutkový stav ve většině výše uvedených dosavadních rozhodnutích Nejvyššího správního soudu). Nicméně pokud žadatel přesvědčivě prokáže, že mu hrozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je žalovaný povinen se zabývat i jeho tvrzeními podle § 12 a § 14a zákona o azylu, a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadatelé hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Žadatel však může prokázat nejen, že žádost nemohl podat dříve, ale (nezávisle na tom, že ji mohl podat dříve) rovněž, že ji nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Použití § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž vyžaduje třístupňový test: (1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny [k výkladu této podmínky viz bod IV. a) rozsudku]; (2) zda mohl žadatel požádat

o udělení mezinárodní ochrany dříve; a (3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že si je dobře vědom častých případů zneužívání azylové procedury, na které § 16 odst. 2 zákona o azylu a ostatně celý institut zjevně nedůvodných žádostí dopadá. Z tohoto důvodu při posuzování třetího bodu testu (zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny) leží důkazní břemeno výhradně na žadateli. Jakýkoliv jiný závěr by učinil § 16 odst. 2 zákona o azylu (a ostatně celý institut zjevně nedůvodných žádostí) zbytečný, neboť by mezi posuzováním standardních a zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu nebyl žádný rozdíl. Zásadním, nikoliv však výlučným faktorem (viz např. institut uprchlíka *sur place* či beneficentia doplňkové ochrany *sur place*; srov. čl. 5 kvalifikační směrnice) pro posouzení třetího bodu testu je mj. délka času, jež uplynula od chvíle, kdy žadatel začal pobývat na území České republiky nelegálně, do udělení rozhodnutí o správním vyhoštění. Jak bylo uvedeno již výše, existuje zásadní rozdíl mezi aplikací § 16 odst. 2 zákona o azylu na žadatele, jenž pobýval na území České republiky nelegálně po tři roky a bylo mu uděleno již druhé správní vyhoštění, a žadatelem, kterému bylo uděleno správní vyhoštění ihned po jeho příletu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně a jenž podal žádost o mezinárodní ochranu den či dva poté. Mezi další faktory pak patří věrohodnost tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu. Nicméně je nutné mít stále na paměti, že žádost o mezinárodní ochranu je nutné posuzovat jako celek a podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je pouze jedno z kritérií, byť nepochybně významné, v celkovém posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu.

Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž nelze vykládat jako další vylučující klauzuli; vylučující klauzule jsou taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice (v zákoně o azylu pak v § 15 a § 15a) a rozšíření důvodů pro vyloučení z mezinárodní ochrany by bylo v rozporu s komunitárním právem. Vzhledem ke skutečnosti, že Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.) až na vzácné výjimky neobsahuje procesní ustanovení, byla procesní úprava ponechána na smluvních stranách této úmluvy. Po komunitarizaci evropského azylového *acquis* však tento soubor azylového práva obsahuje i procesní úpravu (procedurální směrnici), která je pro členské státy Evropského společenství závazná a v jejímž světle je nutné vnitrostátní úpravu vykládat.

Na základě výše uvedeného třístupňového testu vyplývajícího z § 16 odst. 2 zákona o azylu Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že stěžovateli hrozí správní vyhoštění a že mohl podat žádost o mezinárodní ochranu dříve. Spornou je pouze otázka, zda stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu „pouze“ s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. Stěžovatel tvrdí, že vzhledem k tomu, že je zapsán jako otec Vanesy F. (narozené dne 7. 6. 2007), jež je českou státní příslušnicí, jeho vyhoštění by bylo v rozporu s mezinárodními závazky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, a to konkrétně v rozporu se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života a dále se závazkem na ochranu práva dítěte na kontakt s oběma rodiči. Svě tvrzení doložil rodným listem, ve kterém je zapsán jako otec Vanesy F. Žalovaný otcovství

stěžovatele považuje za fingované. Poukazuje přitom na skutečnost, že si stěžovatel nepamatuje příjmení své dcery ani její matky, a na rozhovor s matkou Vanesy F., která vypověděla, že stěžovatele nechala zapsat do rodného listu Vanesy F. na základě příslibu finanční odměny ve výši 20 000 Kč. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel toto tvrzení žalovaného nevyvrátil. Nejvyšší správní soud vzal v potaz, že ačkoliv se Vanesa F. narodila dne 7. 6. 2007, a až tímto okamžikem tedy nastala skutečnost, kterou stěžovatel považuje za rozhodnou pro svoji žádost o doplňkovou ochranu, stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu i tak až o měsíc později, tj. dne 9. 8. 2007. Nejvyšší správní soud přihlédl rovněž k celkové nevěrohodnosti stěžovatele a k rozporům v důvodech, které stěžovatel v průběhu řízení uváděl jako důvody pro udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel tudíž neunesl důkazní břemeno pro účely třetího bodu testu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tedy neprokázal, že žádost nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.

Nejvyšší správní soud za těchto okolností nepovažuje za nutné se na rámec výše uvedeného vyjadřovat k otázce otcovství (o níž ostatně stále probíhá spor v řízení o správním vyhoštění) a k argumentaci, kterou stěžovatel vztahuje k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, pouze konstatuje, že případný rozpor vyhoštění stěžovatele s právem na soukromý a rodinný život není v projednávaném případě namístě zkoumat v rámci řízení dle zákona o azylu. Tato otázka bude posouzena v rámci řízení o správním vyhoštění (srov. § 119a zákona o pobytu cizinců). (...)

## 1725

### Kompetenční spory: uspokojení navrhovatele

k § 62 a § 97 soudního řádu správního

**Dojde-li v průběhu řízení o kompetenční žalobě (§ 97 a násl. s. ř. s.), vedeného k návrhu účastníka řízení, k tomu, že jeden ze správních orgánů, které byly ve sporu, uzná svoji pravomoc o věci rozhodovat a ve věci rozhodne, a účastník řízení prohlásí, že je tímto postupem uspokojen, soud řízení zastaví. Uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s. tak není z povahy věci vyloučeno ani v řízení o kompetenčních žalobách.**

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2008, čj. Komp 4/2008-49)

**Věc:** Občanské sdružení Oživení proti 1) Ministerstvu vnitra, 2) Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o určení pravomoci mezi ústředními správními úřady.

Magistrát hlavního města Prahy dne 9. 10. 2007 rozhodl, že neposkytne žalobci informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Informace, kterou žalobce požadoval, spočívala v poskytnutí kopií zápisů ze zasedání hodnotících komisí k zakázkám OMI Magistrátu hlavního města Prahy na stavby „VOŠ grafická a SPŠ grafická Hellichova 22“ a „VOŠE a OA Kollárova“. Magistrát žalobci k jeho žádosti sdělil, že všechny informace, které je povinen sdělit podle zákonů č. 190/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, jsou řádně zveřejněny a lze je nalézt na internetu, přičemž internetové adresy konkretizoval. Dále vyjádřil ochotu odpovědět žalobci na konkrétní dotaz, ale odmítl mu poskytnout kopie požadovaných listin, neboť ty jsou přístupné pouze Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), členům příslušné komise a zadavateli, případně pověřenému auditu.

Proti uvedenému sdělení žalobce podal odvolání, v němž uvedl, že dané sdělení považuje za rozhodnutí, jímž magistrát odmítl sdělit požadované informace. Odvolání zaslal prostřednictvím magistrátu Ministerstvu vnitra, které si vyžádalo od magistrátu další informace k předmětné věci, zejména v tom směru, zda se žádost o poskytnutí informací vztahovala k informacím z oblasti zadávání veřejných zakázek v režimu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Poté ministerstvo dospělo k závěru, že podle § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným správním orgánem mj. ten orgán, který ve věci vykonává dozor. Tímto orgánem je podle § 112 a násl. zákona o veřejných zakázkách Úřad. Z toho ministerstvo dovodilo, že orgánem příslušným k projednání „odvolání“ žalobce [které ovšem ministerstvo dle obsahu vyložilo jako stížnost proti neposkytnutí informace podle § 16a odst. 1 písm. b)

zákona č. 106/1999 Sb.] je věcně příslušný ústřední správní úřad pro danou oblast, jímž je Úřad, a proto mu postoupilo odvolání žalobce k vyřízení. Úřad poté sdělil ministerstvu, že nepovažuje ustanovení § 178 správního řádu za aplikovatelné na daný případ, neboť zadávání veřejných zakázek je procesem směřujícím k uzavírání obchodněprávních smluv, a zasahuje tedy do oblasti nacházející se mimo oblast působnosti správního řádu. Z toho důvodu je nutno nadřízený orgán magistrátu určit v souladu s § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož, nelze-li dle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu – v případě magistrátu tedy podle jeho názoru primátor hlavního města Prahy.

Žalobou o určení pravomoci vydat rozhodnutí ze dne 30. 4. 2008 se tedy žalobce domáhal určení, který ze žalovaných správních úřadů má pravomoc k vydání rozhodnutí o odvolání proti sdělení magistrátu ze dne 9. 10. 2007, které žalobce považoval za rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí požadovaných informací ze strany povinného subjektu. Žalobce přitom poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2007, čj. 2 As 20/2007-67, a argumentoval tím, že § 178 odst. 1 správního řádu má aplikační přednost před § 178 odst. 2 tohoto zákona.

Dne 6. 6. 2008 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno elektronické podání žalobce nazvané jako „sdělení žalobce o jeho uspokojení“. V tomto podání žalobce informoval Nejvyšší správní soud o skutečnosti, že mu dne 3. 6. 2008 bylo doručeno rozhodnutí ministerstva [tj. žalovaného 1)], kterým ministerstvo přikázalo magistrátu, aby vyřídil odvolání žalobce proti výše uvedenému rozhodnutí. Vydaním tohoto rozhodnutí odpadl předmět řízení, a proto žalobce sdělil, že byl uspokojen. Přílohou tohoto podání byla kopie rozhodnutí ministerstva ze dne 2. 6. 2008,



jímž ministerstvo přikázalo magistrátu, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí vyřídil žádost žalobce o poskytnutí informací zaevidovanou povinným subjektem.

Návrhem na zastavení řízení doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 9. 6. 2008 se k tomuto sdělení připojilo i ministerstvo, přičemž v příloze tohoto podání rovněž přiložilo kopii svého rozhodnutí o odvolání žalobce.

Nejvyšší správní soud řízení zastavil.

### Z odůvodnění:

Podle § 62 odst. 4 s. ř. s. platí, že „soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li návrhovateli, že je uspokojen. Soud řízení zastaví i tehdy, nevyjádří-li se takto návrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo“. Toto obecné ustanovení je třeba použít subsidiárně i v řízení o kompetenční žalobě, neboť ustanovení § 97 - § 101 s. ř. s., v nichž je řízení o kompetenční žalobě upraveno, neobsahují pro takový případ žádnou speciální úpravu. Podle ustanovení § 62 odst. 5 s. ř. s. dále platí, že „rozhodnutí, opatření nebo

úkon podle odstavce 1 nabyvá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení“. Účinky úkonu, kterým správní orgán uspokojil návrhovatele, jsou tedy ze zákona odloženy až ke dni nabytí právní moci usnesení soudu o zastavení řízení.

V předmětné věci má Nejvyšší správní soud za prokázané, že podmínky uspokojení návrhovatele (tj. žalobce) byly naplněny, neboť ministerstvo o jeho odvolání rozhodlo a uložilo magistrátu povinnost vyříditi žalobcovu žádost o informace ve stanovené lhůtě. Žalobce se navíc výslovně vyjádřil v tom smyslu, že je postupem ministerstva uspokojen, neboť to přijalo žalobcem namítanou pravomoc za svou a jejím prostřednictvím i rozhodlo o jeho odvolání.

V takové situaci Nejvyšší správní soud nevidí důvod, pro nějž by bylo třeba v řízení dále pokračovat. Proto rozhodl o zastavení řízení o kompetenční žalobě. V souladu s § 62 odst. 5 s. ř. s. nabude spolu s právní mocí tohoto usnesení právní moci rovněž rozhodnutí ministerstva o uložení povinnosti magistrátu vyříditi žádost žalobce o informace.

## 1726

### Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost

k § 5 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů

**Ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci, neopravňuje správní orgán zrušit předchozí rozhodnutí nebo opatření přijatá podle § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona; takové zrušující rozhodnutí je nicotné pro nedostatek pravomoci.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 1/2006-120)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným F. W. TANDOORI proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o uložení zákazu prodeje zdravotně závadných výrobků, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná dne 4. 3. 2003 podle § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb. nevyhověla námitkám žalobkyně proti opatření uloženému žalovanou dne 26. 2. 2003, kterým byl žalobkyni zakázán prodej výrobku z hub sušených, Ucho Jidášovo, a to pro jeho zdravotní závadnost.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 19. 5. 2004 odmítl. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, které je vyloučeno ze soudního

přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. Na základě kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud zrušil předmětné usnesení Městského soudu a vyjádřil názor, že rozhodnutí žalované je přezkoumatelné ve správním soudnictví, a to jak pro jeho konečnou povahu, tak pro výslovný odkaz v § 5 odst. 4 *in fine* zákona č. 146/2002 Sb.

Městský soud v Praze proto žalobu znovu projednal a následně ji usnesením ze dne 11. 8. 2005 odmítl. Důvodem byla skutečnost, že dne 25. 5. 2004 vydala žalovaná rozhodnutí podle § 5 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb., jímž zrušila zákaz prodeje předmětného výrobku, neboť v mezidobí vstoupila v účinnost nová právní úprava zavádějící jiné podmínky posuzování zdravotní závadlosti výrobků, podle níž již důvod k uvedenému zákazu netrval. Městský soud proto dospěl k závěru, že není naplněna podmínka řízení spočívající v existenci správního rozhodnutí, které je žalobou napadáno, přičemž tato podmínka je neodstranitelná.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) nesouhlasila s odmítnutím žaloby, neboť podle § 75 s. ř. s. je soud povinen přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu *ex tunc*, resp. soud má při svém přezkumu vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle stěžovatelky je způsob, kterým městský soud aplikoval § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v rozporu se smyslem soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Dále se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností kasační stížnosti, přičemž věc posoudil takto: možnost uložit zákaz prodeje zdravotně závadných výrobků je upravena v § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 146/2002 Sb. Podle § 5 odst. 5 stejného zákona pak inspektor Státní zemědělské a potravinářské inspekce povolil obnovení výroby výrobků, potravin

nebo tabákových výrobků nebo jejich uvádění do oběhu nebo použití surovin k jejich výrobě anebo používání obalů nebo vadných přístrojů nebo zařízení, které byly zakázány podle odstavce 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn; souhlas musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 30 dnů ode dne oznámení odstranění závadného stavu. Z citovaného ustanovení vyplývá pravomoc žalované povolit znovu prodej předmětných hub (do budoucna). Jedinou podmínkou je zde odstranění závadného stavu, přičemž za takové odstranění je nutné považovat i změnu právní úpravy, která již předmětné výrobky za zdravotně závadné nepovažuje; jiný závěr by byl v rozporu s principem právní jistoty a rovnosti před zákonem. Žalovaná proto postupovala správně, pokud po účinnosti vyhlášky č. 132/2004 Sb., o mikrobiologických požadavcích na potraviny, která hodnotí potraviny obsahující *Salmonelu* odlišným způsobem než předchozí úprava a podle níž již předmětné sušené houby nejsou zdravotně závadné, vydala povolení k prodeji těchto hub.

Z citovaného ustanovení zák. č. 146/2002 Sb. však nevyplývá oprávnění žalované zrušit předchozí rozhodnutí či opatření vydaná podle § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona; může pouze do budoucna povolit uvádění výrobků do oběhu. Pokud žalovaná v předmětném povolení současně zrušila předchozí rozhodnutí a opatření, neměla k takovému rozhodnutí potřebnou pravomoc, a povolení je proto v části týkající se zrušení předchozích opatření nicotné.

Krajský soud měl v daném případě posoudit nicotnost předmětné části povolení jako předběžnou otázku a následně se zabývat věcí samou, neboť z nicotnosti části povolení vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí žalované nebylo ničím zrušeno, a proto jsou naplněny všechny podmínky řízení před soudem. Jelikož toto krajský soud neučinil, trpí řízení před soudem vadou, které měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a k jejímuž přezkumu je Nejvyšší správní soud povinen z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

## Správní trestání: znaky objektivní stránky správního deliktu

k § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění zákonů č. 149/2003 Sb. a č. 222/2006 Sb. (v textu též „zákon o inspekci“)\*

**Ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb. (účinnost od 17. 8. 2008), ve slovech „svoji činností“ je nutno vykládat tak, že tu zákon má na mysli jak konání, tak opomenutí.**

Součástí objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení je nejen jednání (konání či opomenutí), ale také následek, spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu. I následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku je proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 1 As 15/2007-141)

**Prejudikatura:** opačně č. 846/2006 Sb. NSS a č. 330/2004 Sb. NSS.

**Věc:** a) Lubomír A. a b) Markéta H. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, v řízení o kasační stížnosti žalobce a).

Žalobci u Městského soudu v Praze brojili žalobou proti rozhodnutí žalovaného ve věci uložení pokuty dle zákona o inspekci. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2006 odmítl žalobu v té části, ve které brojí žalobce a) proti uložení pokuty žalobci b) a žalobce b) proti uložení pokuty žalobci a). Tu část žaloby, která se týká uložení pokuty žalobcům samotným, městský soud zamítl.

Rozsudek napadl žalobce a) (stěžovatel) kasační stížností.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném projednání věci k názoru, že je sporné, zda může být správní delikt dle § 4 písm. c) zákona o inspekci, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb., spáchán i nečinností (opomenutím) vlastníka lesa spočívající v zanedbání povinností, které mu zákon ohledně péče o les ukládá. Judikatura Nejvyššího správního soudu je v tomto ohledu nejednotná, jsou evidovány dva protichůdné názory v rozsudcích ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 42/2002-43, publ. pod č. 846/2006 Sb. NSS, a ze dne 10. 5. 2007, čj. 7 As 19/2006-103.

Dále bylo nutné vyřešit, zda může být sankce za zmíněný delikt dle zákona o inspekci uložena pouze za činnost, kterou právnická nebo fyzická osoba vytvořila podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, nebo zda je nutné prokazovat i následek této činnosti. V tomto ohledu se liší právní názor předkládajícího senátu od právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40, publ. pod č. 330/2004 Sb. NSS.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že § 4 zákona o inspekci ve slovech „svoji činností“ je nutno vykládat tak, že zákon tu má na mysli jak konání, tak opomenutí. Součástí objektivní skutkové podstaty deliktu podle tohoto ustanovení je nejen jednání, ale také následek, spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů tvořících objekt deliktu. I následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku jsou proto předmětem dokazování v řízení před správním soudem. Věc pak vrátil prvnímu senátu k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Opomenutí je postaveno na roveň konání, jestliže subjekt nevykonal to, co bylo je-

\* S účinností od 17. 8. 2008 změněn zákonem č. 167/2008 Sb.

ho právní povinností. Povinnost konat tu vzniká z právního předpisu. Návěta § 4 zákona o inspekci sice uvádí, že se jedná o „činnost“, přesto ale z dalšího textu jednoznačně vyplývá, že toto ustanovení se nemůže týkat jen té formy „činnosti“, která je pouze konáním, ale musí se týkat také opomenutí toho, co je subjekt povinen podle práva činit.

Je třeba především argumentovat tím, že v písmenech d) a e) zmíněného § 4 je subjekt trestán výslovně za „neplnění“; to ovšem nelze vyložit jinak, než že „činnost“ v návěti se rozumí jak komisivní, tak omisivní forma jednání, tedy také opomenutí.

Ostatně také § 5 zákona o inspekci výslovně uvádí, že při určení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního „jednání“. „Jednání“ ovšem již pojmově zahrnuje obě formy: konání i opomenutí. Opomenutí má zajisté právní význam pouze v tom případě, že se jedná o opomenutí jednání, k němuž byl subjekt podle práva povinen. V posuzovaném případě jde o to, že žalobce je deliktne stíhán za to, že porušil povinnost uloženou zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

Protože se § 5 zákona o inspekci bezprostředně váže přímo k § 4 téhož zákona, lze argumentovat dále tím, že je-li v neoddelitelně navazujícím ustanovení uveden pojem „jednání“ (zahrnující své obě formy), není možné § 4 zákona o inspekci vykládat užším způsobem, tedy vyložit diskrepanci pojmů „činnost“ (§ 4) a „jednání“ v § 5 jen zúženě ve smyslu „konání“. Činností je totiž třeba rozumět soubor jednotlivých činů. Aby šlo o jednání, musí se vyznačovat projevem vůle navenek. I pasivita volně projevená je pak činem tam, kde právo pozitivně normuje příkaz či zákaz nějakého chování a adresát právní povinnosti zůstane v nečinnosti.

Rozšířený senát přihlédl v argumentační rovině také k tomu, že zákon o inspekci je již v současné době novelizován (zákonem č. 167/2008 Sb.); novela nabývá účinnosti 17. 8. 2008. Novela výklad rozšířeného senátu podporuje: změnou zákona dochází k přetextová-

ní návěti § 4; pojem „činnost“ je nahrazen pojmy „jednáním nebo opomenutím“, a citované ustanovení tedy nově zní: „*Inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životního prostředí ...*“ Uvedenou změnu rozšířený senát vnímá jako zpřesnění dosud používaného pojmu a jako odstranění nevhodného právního termínu, nikoli jako změnu v tom smyslu, že až od účinnosti novely se § 4 vztahuje kromě na „konání“ také na „opomenutí“. K takovýmto změnám v legislativě – zhusta i v důsledku soudní judikatury – dochází. V novém znění zákona o inspekci rozšířený senát rovněž shledává argument pro to, že pojem „činnost“ v návěti § 4 zákona ve znění dosavadním a pro věc relevantním znění nelze vykládat restriktivně.

Rozšířený senát tedy k prvé otázce uzavřel, že při řešení nyní posuzovaného případu, který se týká uložení pokuty dle § 4 písm. c) zákona o inspekci, je třeba vycházet z toho, že správní delikty dle uvedeného ustanovení mohou být spáchány i opomenutím takového konání, k němuž byl subjekt povinen, jinak řečeno, delikt ní subjekt může vytvořit podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů nejen tím, že určitým způsobem konal, ale také opomenutím povinností, které pro něj z práva vyplývají.

Druhou otázkou, kterou se rozšířený senát zabýval (zda může správní orgán uložit sankci za správní delikt, aniž by prokazoval jeho následek), zodpověděl rozšířený senát záporně; i zde přisvědčil názoru senátu prvního.

Ke spáchání správního deliktu a vzniku odpovědnosti vlastníka lesa dle zákona o inspekci musí být mj. naplněny všechny znaky skutkové podstaty, mezi něž patří najmě objektivní stránka deliktu. Obligatorními znaky objektivní stránky jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. „*Následkem*“ – ve shodě s doktrínou – je porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, „*jednáním*“ je – jak vyloženo – konání nebo opomenutí.

Subjekt vytváří vlastním jednáním podmínky pro působení škodlivých biotických

a abiotických činitelů; zákon však vyžaduje také, aby toto jednání (ve formě konání nebo opomenutí) způsobilo předvídaný následek. Zákon za tento následek výslovně považuje „ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích“.

Nad výslovný požadavek zákona se tu nelze povznést. Proto není možné automaticky považovat určité jednání samo o sobě za správní delikt bez dalšího. Je třeba tedy důkazu o tom, že vznikl následek (ohrožení, poškození), který zákon sankcionuje. Z toho pak přirozeně plyne, že správní orgán v řízení o správním deliktu následek jako znak objektivní stránky deliktu musí také řádně prokázat, jednak proto, aby odpověděl na otázku,

zda se vůbec o delikt jedná, jednak proto, aby mohl posoudit druh, výměru, případně způsob výkonu ukládané sankce. Soud je pak povinen k řádné žalobní námitce se zabývat tím, zda správní orgán také v naznačeném směru provedl dokazování; pouze ze samotného, byť prokazaného jednání subjektu nelze ještě usoudit na spáchání deliktu.

S touto argumentací dospěl rozšířený senát v druhé předkládané otázce k tomu, že znakem objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle § 4 zákona o inspekci je také následek. I ten (jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku) musí být proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem. (...)

## 1728

### Správní trestání: užití principů trestního práva

k § 17 odst. 13 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 316/2004 Sb. (v textu též „zákon o potravinách“)

**K okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty správního deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce (zásada zákazu dvojího přičítání).**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, čj. 29 Ca 211/2006-34)

**Věc:** Veřejná obchodní společnost Kaufland Česká republika proti Ústřednímu inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce o uložení pokuty.

Inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem dne 27. 2. 2006 uložil žalobci pokutu podle § 17 odst. 13 zákona o potravinách za porušení povinností stanovených v § 11 odst. 1 písm. c), § 11 odst. 1 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) bodu 4, § 11 odst. 2 písm. a) bodu 5 a § 17 odst. 3 zákona o potravinách.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 25. 5. 2006 zamítnul. V odůvodnění zejména uvedl, že žalobce uváděl do oběhu potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti, zeleninu neodpovídající požadavkům na jakost, mikrobiologicky narušené potraviny, potraviny, které byly uchovány při vyšších

teplotách, než deklaroval výrobce; povinnosti stanovené zákonem žalobce porušil opětovně, jednáním naplnil skutkové podstaty správních deliktů podle § 17 odst. 1 písm. a) bodu 2, § 17 odst. 2 písm. a) bodu 4, § 17 odst. 3 písm. d) a § 17 odst. 13, a proto mu byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč. V dané věci bylo prokázáno, že se žalobce dopustil tzv. opětovného porušení povinnosti, a to takové povinnosti, která je velmi závažná vzhledem k prodeji potravin konečnému spotřebiteli a možnému zdravotnímu poškození. Stažení závadných potravin z prodeje nastalo až po kontrolním zjištění. K porušení zákona nemohlo docházet pouze v den zjištění závad, protože k růstu plísně a hniloby je nutná do-

ba delší než jeden den. Správní orgán aplikoval při stanovení výše pokuty absorpční zásadu.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, v níž zejména namítal rozpor se zásadou dvojího přičítání. Jako diskriminační a nezákonné označil rozlišování podle prodeje koncovému spotřebiteli. Znak opětovnosti je zákonným znakem deliktu. Úvahy vedoucí k uložení pokuty označil jako neurčité a rozhodnutí jako nepřezkoumatelné.

Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

K námitce o porušení zásady zákazu dvojího přičítání soud uvádí, že dle této zásady platí, že k okolnosti, která je zákonným znakem správního deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost polehčující či přitěžující.

Podle § 11 odst. 2 písm. a) bodu 5 zákona o potravinách platí, že provozovatel potravinářského podniku uvedený v odst. 1 je dále povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny páchnoucí, pokud pach není charakteristickou vlastností výrobku, nebo jinak poškozené, deformované, znečištěné nebo zjevně chemicky nebo mikrobiologicky narušené. Žalobci byla uložena pokuta ve smyslu § 17 odst. 13 zákona o potravinách, podle něhož provozovateli potravinářského podniku, který vyrábí potraviny a tabákové výrobky nebo je uvádí do oběhu a který poruší povinnosti uvedené v odstavci 3 opětovně, uloží příslušný orgán dozoru pokutu až do výše 5 mil. Kč. Podle § 17 odst. 3 písm. d) poslední citovaného zákona provozovateli potravinářského podniku, který uvádí potraviny a tabákové výrobky do oběhu a který poruší povinnosti uvedené v § 11 odst. 2 písm. a), uloží příslušný orgán dozoru pokutu až do výše 3 mil. Kč.

Správní orgány využívající tzv. absorpční zásadu uložily tedy žalobci pokutu ve výši 25 000 Kč v dané věci z důvodu, že žalobce porušil opakovaně povinnost neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny mikrobiologicky narušené. Prvostupňový správní orgán nemohl v rámci úvahy o uložení konkrétní výše pokuty k této skutečnosti přihlídnout, neboť tato skutečnost je zákonným znakem správního deliktu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně zcela jednoznačným způsobem vyplývá, že k této skutečnosti bylo přihlídnuto při úvaze o výši ukládané pokuty a nešlo o pouhé shrnutí úvahy, jak k odvolací námitce žalobce (která se shoduje s žalobní námitkou) uzavřel žalovaný. Postup správních orgánů proto při úvaze o výši ukládané pokuty je z tohoto pohledu rozporný se zákonem.

V případě námítky porušení zásady zákazu dvojího přičítání týkající se hodnocení skutečnosti, že k porušení právních povinností došlo opakovaně, soud uvádí, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze zcela jednoznačně zjistit, zda k této skutečnosti bylo přihlíženo i v rámci hodnocení délky trvání protiprávního stavu, či nikoliv. Pokud by k této skutečnosti správní orgán I. stupně přihlížel, došlo by rovněž k porušení zákazu zásady dvojího přičítání, neboť opět opakovanost vytýkaného protiprávního jednání byla znakem skutkové podstaty správního deliktu (viz § 17 odst. 13 zákona o potravinách). K odvolací námitce o porušení zásady zákazu dvojího přičítání v případě nyní projednávané skutečnosti se žalovaný přímo nevypravil. Otázku opětovného porušení povinnosti žalovaný řešil pouze v rámci odvolací námítky týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty, nevysvětřil však, zda k této skutečnosti bylo přihlíženo v rámci úvahy o konkrétní výši pokuty, jak by mohlo vyplývat z odůvodnění napadeného prvostupňového správního rozhodnutí. Uvedenou odvolací námitkou se tedy žalovaný nezabýval, což je v rozporu s § 59 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), podle něhož odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné, dosavadní

řízení doplní, popř. zjištěné vady odstraní. Jestliže zákon ukládal žalovanému přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, zahrnuje tento rozsah i řádně uplatněné odvolací námitky.

Prvostupňový správní orgán se též nedostatečným způsobem zabýval odůvodněním závěru, že míra ohrožení ochrany oprávněných zájmů spotřebitele byla značná (viz hodnocení následků protiprávního jednání žalobce). Nejedná se totiž o popis úvahy samotné,

ale o pouhý závěr úvahy. Protiprávní jednání žalobce především spočívalo v uvádění do oběhu potravin mikrobiologicky narušených, přičemž prvostupňový správní orgán uzavřel, že následky tohoto jednání byly velmi závažné, a tyto mají spočívat v míře ohrožení ochrany oprávněných zájmů spotřebitele, což však bylo hodnoceno již v rámci zvažování závažnosti protiprávního jednání, kde je zároveň uvedeno, že ke zdravotnímu poškození spotřebitelů nedošlo.

## 1729

### Daňové řízení: výzva k prokázání skutečností ve vytykáacím řízení

k § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“\*)

**Ve výzvě správce daně podle § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, musí být uvedeny konkrétní skutkové důvody zakládající pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání nebo hlášení, popřípadě dodatečného daňového přiznání nebo následného hlášení a dalších písemností předložených daňovým subjektem, nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených. Výzva odkazující pouze na příslušný řádek takového přiznání či hlášení nebo takové písemnosti tomuto požadavku zpravidla neodpovídá.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 110/2007-102)*

**Prejudikatura:** č. 743/2006 Sb. NSS a č. 1350/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Josef D. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 5 dne 22. 3. 2002 dodatečně doměřil žalobci daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 4. čtvrtletí roku 2000. Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který dne 10. 11. 2003 rozhodnutí správce daně změnil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 12. 2006 zamítl.

Proti rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Nesouhlasil s tím, že soud neuznal jeho námitku ohledně nezákonnosti výzvy vydané správcem daně dne 15. 2. 2001.

Výzva neobsahovala žádné konkrétní pochybnosti správce daně o správnosti stěžovatelova přiznání k daní z přidané hodnoty, ačkoliv lze z § 43 d. ř. dovodit, že tyto pochybnosti musí být součástí výroku (dle § 32 odst. 2 d. ř.).

Devátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že výzva vydaná správcem daně dle § 43 d. ř. dostojí požadavkům jasnosti, určitosti, srozumitelnosti a splnitelnosti, jestliže je v jejím textu učiněn odkaz na řádky daňového přiznání, o kterých má správce daně pochybnosti, pakliže současně uvede, jakým způsobem požaduje jeho pochybnosti odstranit.

<sup>\*) S účinností od 31. 10. 2007 byl § 43 změněn zákonem č. 270/2007 Sb.</sup>

Devátý senát vycházel při posuzování věci i z názorů zaujatých v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2005, čj. 5 Afs 153/2004-106, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (podle tohoto rozsudku není výzva podle § 43 d. ř. neurčitá, pokud ukládá daňovému subjektu předložení konkrétních dokladů vztahujících se k usku- tečněným zdanitelným plněním, která daňo- vý subjekt deklaruje), a ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (podle něho není správce daně ve vytykáacím řízení omezen pouze na jedinou výzvu daňovému subjektu k doplnění nejasných údajů, vysvětlení nejasností, opravě nepravdivých údajů a k prokázání údajů pravdivých).

Při předběžné poradě zjistil, že výše po- psaný právní názor je v rozporu s právním ná- zorem vysloveným osmým senátem Nejvyšší- ho správního soudu v rozsudku ze dne 3. května 2007, čj. 8 Afs 50/2005-92, [www.ns- soud.cz](http://www.ns- soud.cz). Dle něho je výzva ve vytykáacím říze- ní odkazující pro prokázání pochybností na určité řádky daňového přiznání s tím, že jsou konkretizovány doklady, jež požaduje správ- ce daně předložit, nezákonná. Proto devátý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že ve výzvě správce daně podle § 43 d. ř. musí být uvede- ny konkrétní skutkové důvody zakládající po- chybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání nebo hlášení, popřípadě dodatečného daňového přiznání nebo následného hlášení a dalších písemností předložených daňovým subjek- tem, nebo o pravdivosti údajů v nich uvede- ných. Výzva odkazující pouze na příslušný řá- dek takového přiznání či hlášení nebo takové písemnosti tomuto požadavku zpravidla ne- odpovídá. Věc pak vrátil k dalšímu řízení de- vátému senátu.

### Z odůvodnění:

Spornou právní otázkou, kterou má rozší- řený senát Nejvyššího správního soudu po- soudit, tedy je, zda ve výzvě podle § 43 d. ř. musí správce daně uvést konkrétní důvody, na základě nichž má pochybnosti o správnos- ti, průkaznosti nebo úplnosti podaného da-

ňového přiznání nebo hlášení, popřípadě dodatečného daňového přiznání nebo násled- ného hlášení a dalších písemností předlože- ných daňovým subjektem, nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, anebo zda postačí, že ve výzvě uvede, že ohledně určitých polo- žek daňového přiznání má pochybnosti (neu- vede však, v čem spočívají), a vyzve daňový subjekt k jejich odstranění konkrétně popsá- ným způsobem.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o sporné právní otázce uvážil takto:

Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republi- ka „*právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*“. Součástí po- jmu právního státu v jeho soudobém chápání je vyloučení libovůle při výkonu veřejné mo- ci. Proto se také o právech a povinnostech v moderním státě zpravidla rozhoduje vydá- váním formalizovaných individuálních aktů aplikace práva zákonem stanoveným proces- ním postupem a za zákonem stanovených podmínek. Ostatně i Listina základních práv a svobod v čl. 2 odst. 2 předepisuje, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v me- zích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“, a v čl. 4 odst. 1, že „*pov- innosti mohou být ukládány toliko na zá- kladě zákona a v jeho mezích a jen při za- chování základních práv a svobod*“.

Pro projednávanou věc to znamená, že kontrolní oprávnění správce daně mohou být uplatňována jen za podmínek, které stanoví zákon, a způsobem, jenž odpovídá smyslu a účelu příslušných zákonných ustanovení, samozřejmě za jejich ústavně konformní in- terpretace (tj. zejména tehdy, mají-li uvedená ustanovení ústavně aprobovaný účel). Smys- lem a účelem těchto základních ústavních pravidel je jednak zajistit předvídatelnost procesních postupů a rozhodovací praxe orgá- nů veřejné moci, jednak zaručit, že tyto po- stupy a tato rozhodovací praxe se budou po- hybovat v mezích hodnot a účelů, které ústavní pořádek ochraňuje a má za žádoucí. Moderní materiální právní stát je nutně ome- zený ve svých pravomocích – jistě jej to činí v určitých ohledech méně akceschopným než diktatury či autoritativní režimy, ovšem



toto negativum je vyváženo procesním komfortem adresátů práva, a tedy jejich přiměřenou jistotou o tom, jak a kdy bude stát zasahovat do jejich právní sféry, a tím, že se mohou v zásadě spolehnout, že stát bude prosazovat toliko žádoucí, čili ústavně konformní cíle a hodnoty. Stát si jistě může stanovit relativně široce pojatý a na základě namátkovosti, tj. zejména na principu náhodného výběru či na principu určitých interních (tj. státními orgány nezveřejňovaných) indikátorů založený systém výběru toho, kdo bude podroben kontrole a kdo nikoli a co bude kontrolováno, ovšem jen za předpokladu, že takovýto systém sváže pevnými procesními pravidly umožňujícími kontrolovanému subjektu účinně hájit svá práva. Skutečnost, že kontrolovaný subjekt může být podroben namátkové kontrole, však musí být z ustanovení zákona, zakládajících kontrolní pravomoc příslušného orgánu, zřetelně patrná. Není-li tomu tak, či dokonce jsou-li příslušná zákonná ustanovení formulována tak, že kontrola je podmíněna toliko předchozím splněním určitých podmínek (např. tím, že ten, kdo má být podroben kontrole, se musí předtím chovat určitým způsobem či vykazovat určitou zákonem předepsanou vlastnost), není možno zákon vykládat jako oprávnění kontrolního orgánu k namátkové kontrole, nýbrž jako oprávnění ke kontrole toliko za předpokladu, že jsou splněny zákonem definované podmínky.

Vytýkáací řízení je řízením, v němž má správce daně určitá kontrolní oprávnění. Nejedná se sice o oprávnění jít proti vůli kontrolovaného provadět zjišťování skutkového stavu v právní sféře kontrolovaného (tato oprávnění má správce daně v rámci daňového řízení v daňové kontrole, viz zejm. § 16 odst. 2 d. ř.), nicméně jde o oprávnění vyzvat kontrolovaného k doložení určitých skutečností. Podle § 43 odst. 1 d. ř., ve znění aplikovaném na věc stěžovatele (tj. před novelizací provedenou zákonem č. 270/2007 Sb.), platilo, že „*vzniknou-li pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání nebo hlášení, nebo dodatečného daňového přiznání nebo hlášení a dokladů daňovým subjektem před-*

*ložených nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, sdělí správce daně tyto pochybnosti daňovému subjektu a vyzve jej, aby se k nim vyjádřil, zejména aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil a nepravdivé údaje opravil nebo pravdivost údajů řádně prokázal*“.

Již ze samotného znění citovaného § 43 odst. 1 d. ř. je zřejmé, že se nejedná o oprávnění správce daně vyzvat k prokázání určitých skutečností kohokoli, nýbrž o oprávnění oslovit toliko takový daňový subjekt, který vykazuje zákonem definovanou vlastnost. Touto vlastností je, že ve vztahu k dotyčnému daňovému subjektu má správce daně pochybnost o správnosti, o průkaznosti nebo o úplnosti podaného daňového prohlášení (resp. dalších zákonem stanovených písemností) nebo o pravdivosti údajů v tomto prohlášení uvedených. Právě existence či neexistence zákonem stanoveného typu pochybnosti správce daně je onou relevantní vlastností, která odlišuje ty daňové subjekty, které mohou být podrobeny postupu správce daně podle § 43 d. ř., a subjekty, které takovému postupu být podrobeny nesmí. Pouze ty subjekty, ve vztahu k nimž pochybnost správce daně o jejich daňově relevantních tvrzeních existuje, mohou být povinny nést případné negativní následky nesplnění povinnosti podat řádné vysvětlení a vyjádření a doložit požadované skutečnosti, která vyplývá z § 43 odst. 1 d. ř. Ve vztahu k jiným subjektům je postup správce daně podle § 43 odst. 1 d. ř. nezákonností, jež nemůže být podkladem pro následný postup proti daňovému subjektu (např. podkladem pro vyměření daně) a výjimečně může podle okolností mít i povahu nezákonného zásahu.

Existence pochybnosti správce daně o zákonem předepsaných skutečnostech je tedy nutnou podmínkou pro zahájení vytýkácího řízení. V materiálním právním státě, v němž je vyloučena libovůle orgánů veřejné moci, musí být existence pochybnosti opřena o skutkové důvody, tj. o důvody objektivně existující a nespočívající toliko v úsudku a vůli příslušných pracovníků správce daně. Jen tak – tedy ověřením existence a povahy těchto skutkových důvodů – je možno zaručit pře-

zkoumatelnost toho, zda příslušný správce daně skutečně pochybnost o tvrzeních daňového subjektu měl, anebo zda ji neměl a požadoval na daňovém subjektu vysvětlení a prokazování jím tvrzených skutečností toliko na základě zákonem nedovoleného náhodného výběru či dokonce na základě z libovůle vycházejícího či jinak mimo zákonná kritéria se pohybujícího úsudku pracovníka správce daně.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pochybnost ve smyslu § 43 odst. 1 d. ř. nemusí být jistotou správce daně o tom, že tvrzení daňového subjektu nejsou správná, průkazná, úplná či pravdivá. Něco takového ostatně ani nebude ve většině případů možné, neboť ucelené a najisto postavené poznatky o daňovém subjektu a o pravdivosti jeho daňově relevantních tvrzení lze zpravidla získat až zevrubnou analýzou jeho hospodaření či jiných aktivit. Postačí, půjde-li o důvodné podezření, tj. o podezření založené na dostatečně konkrétních a přesvědčivých poznatcích správce daně či na jeho analýzách obdobné kvality opřených o skutkové důvody. V každém případě tedy musí jít o poznatky či analýzy mající skutkový základ vztahující se k daňově relevantní činnosti daňového subjektu a opírající se o logickou a racionální úvahu. Poznatky mohou mít například charakter informací o obchodní činnosti dalších daňových subjektů obchodujících s prověřovaným subjektem, vůči němuž má být zahájeno vytýkácí řízení, ukazují-li tyto poznatky, že jsou v rozporu s tvrzeními prověřovaného subjektu, ač by se měly shodovat. Analýzy mohou být založeny například na dlouhodobém sledování výše daňové povinnosti příslušného daňového subjektu (např. odlišuje-li se přiznávaná daň v určitém zdaňovacím období znatelně od výše daně v jiných zdaňovacích obdobích) či na analýze toku finančních prostředků mezi ním a jinými daňovými subjekty.

Zákon nestanoví pochybnost správce daně jako podmínku pro zahájení vytýkácího řízení náhodou. Povahy tohoto řízení je totiž založena na komunikaci mezi správcem daně a daňovým subjektem, jejímž předmětem jsou právě ona pochybnost a skutkové okolnosti, s nimiž je spojena. Právě proto také

§ 43 odst. 1 d. ř. předepisuje, že vedle toho, že správce daně musí relevantní pochybnosti mít, musí je rovněž daňovému subjektu sdělit, a to zákonem předepsaným způsobem, který umožňuje naplnit smysl a účel vytýkácího řízení - v této jeho fázi je jím především vytvoření možnosti pro daňový subjekt, aby na podezření správce daně reagoval a jeho pochybnosti rozptýlil a vzniklé nejasnosti či nesrovnalosti týkající se jeho daňové povinnosti vysvětlil, resp. odstranil.

Předmět vytýkácího řízení je (například na rozdíl od daňové kontroly) vymezen a omezen právě pochybnostmi správce daně - jen v rámci okruhu skutečností vztahujících se k jeho pochybnostem je správce daně oprávněn vyzývat daňový subjekt k vysvětlení a daňový subjekt povinen na tyto výzvy reagovat, resp. snášet negativní procesní důsledky nevyhovění těmto výzvám. Je tedy povinností správce daně, aby své pochybnosti i to, jakým způsobem mají být vyvráceny, daňovému subjektu dostatečně konkrétním, jednoznačným, srozumitelným a o skutkové důvody opřeným způsobem sdělil. Nepostačí proto, vyzve-li správce daně daňový subjekt toliko k tomu, aby vysvětlil údaje na určitém řádku či řádcích daňového přiznání - taková výzva totiž postrádá uvedení pochybností, které správce daně ve vztahu k daňové povinnosti daňového subjektu chová.

Výjimkou by byla výlučně situace, kdy již přímo ze samotného obsahu daňového přiznání je patrná skutková okolnost, která zakládá pochybnost správce daně. Tak tomu může být zejména v případech početní nebo jiné podobné nesrovnalosti v daňovém přiznání, např. v matematických vztazích mezi údaji v jednotlivých řádcích daňového přiznání (typicky nesoulad v součtech určitých dílčích položek daňového přiznání), či tehdy, opomene-li daňový subjekt určitou kolonu daňového přiznání vyplnit, ač by vzhledem k okolnostem být vyplněna měla. I v takovém případě však musí správce daně ve výzvě podle § 43 odst. 1 d. ř. popsat uvedenou početní nebo jinou podobnou nesrovnalost tak, aby daňovému subjektu bylo zřejmé, v čem má spočívat.

Argumentace, že u některých typů daní fakticky není možno pro krátkost lhůt (např. lhůty pro vrácení nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty) zajistit, aby správce daně byl schopen zformulovat pochybnosti ve smyslu § 43 odst. 1 d. ř., neboť není za tak krátkou dobu schopen si opatřit dostatek informací, není namístě. Jak již shora uvedeno, existence pochybností ve smyslu § 43 odst. 1 d. ř. je zákonnou vstupní podmínkou pro zahájení vytykácího řízení. Znamená to tedy, že pokud správce daně pochybnosti nemá (a místo nich má pouze pocit či dojem, že s daňovou povinností daňového subjektu není vše v pořádku, nebo dokonce nemá ani to a rozhodl se dotyčný daňový subjekt zkontrolovat preventivně či namátkově), nejsou dány podmínky pro zahájení vytykácího řízení. Jistě není vyloučeno, že takto mohou prověřce prostřednictvím vytykácího řízení uniknout určité daňové subjekty, které porušují své daňové povinnosti. Nutno však zdůraznit, že vedle zájmu na řádném výběru daní, který je jistě jedním ze zákonem aprobovaných cílů správy daní (viz zejm. § 2 odst. 1 a 2 d. ř.), je správa daní vedena i vícero jinými ústavními, daňověprávními a procesními zásadami, kterými je nutno zájem na řádném výběru daní poměřovat a korigovat. Jednou z těchto zásad je také požadavek zákonnosti a předvídatelnosti postupu orgánů veřejné moci vůči daňovému subjektu. Stanovili-li zákon pro uplatnění určité pravomoci správce daně podmínky, nelze je ignorovat. Pokud tedy zákon podmínil zahájení vytykácího řízení tím, že musí existovat pochybnosti ve smyslu § 43 odst. 1 d. ř. a že tyto pochybnosti musí být daňovému subjektu sděleny (a tím daňovému subjektu říká, že správce daně po něm nemůže požadovat vysvětlení kdykoli, nýbrž jen tehdy, má-li rozumný důvod pochybovat o tvrzeních daňového subjektu), nelze příslušné ustanovení vykládat tak, že vytykácí řízení lze zahájit fakticky i tehdy, když správce daně uvedené pochybnosti nemá a daňovému subjektu je nesdělil.

Působí-li určité ustanovení zákona problémy v aplikační praxi, je věcí zákonodárce, aby je případně změnil, samozřejmě v mezích

ústavně dovolených. Pokud by tedy povinnost mít a daňovému subjektu sdělit pochybnosti ve smyslu § 43 odst. 1 d. ř. neúměrně komplikovala kontrolní činnost správce daně, bylo by zejména na výkonné moci, aby případně iniciovala změnu podmínek pro zahájení vytykácího řízení či zřízení jiných kontrolních oprávnění správce daně. Nejvyšší správní soud však poznamenává, že nejnovější legislativní vývoj nasvědčuje spíše tomu, že zákonodárce má zájem na vyšší ochraně daňových subjektů ve vytykácích řízeních. Novelou § 43 d. ř., provedenou zákonem č. 270/2007 Sb., došlo bez zásadního posunu v obsahu ke zpřesnění jeho dikce tak, že nyní zní: „*Vzniknou-li pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného daňového přiznání nebo hlášení, popřípadě dodatečného daňového přiznání nebo následného hlášení a dalších písemností předložených daňovým subjektem, nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, správce daně ve výzvě sdělí daňovému subjektu tyto pochybnosti způsobem umožňujícím daňovému subjektu určitou odpověď a předložení důkazních prostředků. Současně správce daně vyzve daňový subjekt, aby se k těmto pochybnostem vyjádřil, zejména, aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil a nepravdivé údaje opravil, nebo pravdivost údajů řádně prokázal.*“ Z dikce doplněné pasáže § 43 odst. 1 d. ř. je patrné, že účelem novely bylo postavit najsíto, že správce daně vskutku musí konkrétním a určitým způsobem sdělit daňovému subjektu, jaké pochybnosti má o jeho tvrzeních.

Uvedený legislativní vývoj naznačuje, že zákonodárce neměl zájem zjednodušit pozici správce daně ve vytykácích řízeních, naopak, měl zájem na zvýšení právní jistoty daňových subjektů a na zvýšení jejich procesního komfortu. Ustanovení § 43 d. ř. bylo změněno na základě pozměňovacího návrhu poslance Michala Doktora, s jehož obsahem vyslovil souhlas i ministr financí v rámci projednávání návrhu zákona ve 3. čtení dne 9. 5. 2007 na 14. schůzi Poslanecké sněmovny – viz <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/014schuz/s014240.htm>). Z vyjádření ministra financí k pozměňovacímu návrhu je tedy zřejmé, že

ani exekutiva samotná necítila v tomto ohledu potřebu zjednodušovat pozici správce daně, naopak, ztotožnila se se záměrem toho, kdo přednesl pozměňovací návrh. Mimo jiné i ve světle tohoto legislativního vývoje by bylo zcela absurdní, aby Nejvyšší správní soud předchozí znění § 43 odst. 1 d. ř., jež se ve

svém podstatném obsahu neliší od znění, které přinesla zákonná úprava vyhlášená pod č. 270/2007 Sb., vykládal v rozporu s jeho zněním tak, aby k tíži daňových subjektů připustil, že správce daně může zahájit vytykáací řízení i tehdy, není-li splněna základní vstupní podmínka předepsaná zákonem.

## 1730

### Důchodové pojištění: příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci

k § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb.

k § 81 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 590/1992 Sb., č. 160/1995 Sb., č. 134/1997 Sb. a č. 501/2004 Sb.<sup>\*)</sup>

k § 63 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

**Nárok na příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, může uplatnit pouze poškozený, neboť nejde o samostatně stojící nárok, ale o dávku vyplácenou současně s dávkou důchodového pojištění.**

**Ustanovení § 81 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, neumožňuje zahájit řízení o dávku důchodového pojištění (sociálního zabezpečení) ani o její úpravu po smrti poživatele dávky na žádost dědiců.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, čj. 4 Ads 83/2006-37)*

**Věc:** Věra S. proti České správě sociálního zabezpečení o příplatek k důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím žalované ze dne 25. 1. 2005 byla zamítnuta žádost žalobkyně o doplacení příplatku k důchodu jejího manžela za dobu jeho věznění od 5. 10. 1947 do 19. 6. 1948 s odůvodněním, že o příplatku k důchodu manžela žalobkyně v rozsahu jím za jeho života uplatněných nároků bylo pravomocně rozhodnuto již v roce 1991 a tento příplatek mu byl přiznán. Žádné další řízení za jeho život v této věci zahájeno nebylo, přičemž po jeho smrti již toto řízení zahájit nelze, neboť příplatek k důchodu se stává jeho součástí, takže nárok na jeho doplatek je nutno posuzovat stejným způsobem jako nárok na doplatek důchodu. Žalovaná poukázala na § 63 zákona o důchodovém pojištění, které umožňuje přechod nároku na osoby zde vyjmenované tehdy, jestliže za života oprávněné osoby bylo

řízení zahájeno, avšak neskončeno, anebo bylo sice ukončeno, avšak oprávněné osobě nebyly vyplaceny všechny splátky, které jí v souladu s výsledky ukončeného řízení náležely. V případě zemřelého manžela žalobkyně však žádné řízení do dne smrti neprobíhalo, přičemž na základě žádosti žalobkyně takové řízení již zahájit nelze.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, v níž zejména uvedla, že její manžel odepřel dne 3. 10. 1947 u Vojenského útvaru ve Znojmě výkon vojenské služby, neboť to bylo v rozporu s jeho náboženským přesvědčením (manžel žalobkyně byl příslušníkem církve svědků Jehovových). Rozsudkem Vojenského soudu I. stolice ze dne 15. 12. 1947 byl za toto jednání uznán vinným zločinem

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2009 ustanovení novelizováno zákonem č. 189/2006 Sb.</sup>

porušení subordinace podle § 145, § 146c a § 149 vojenského trestního zákona z roku 1855 a byl odsouzen k trestu žaláře v trvání 1 roku, zostřeného jednou měsíčně postem a tvrdým ložem v den postu a samovazbou po celý šestý a poslední měsíc trestu. Rozhodnutím Nejvyššího vojenského soudu v Praze ze dne 9. 6. 1948 byl trest zmírněn na žalář 9 měsíců, zostřený samovazbou ve čtvrtém a osmém měsíci trestu, jakož i měsíčně jednou postem a tvrdým ložem v den postu. Manžel žalobkyně byl ve vazbě od 5. 10. 1947 do 15. 12. 1947, ve výkonu trestu od 16. 12. 1947 do 19. 6. 1948, kdy byl propuštěn na základě amnestie prezidenta republiky. Žalobkyně poukázala především na usnesení Okresního soudu ve Znojmě ze dne 23. 10. 2003, jímž byla ve shora uvedené věci povolena obnova řízení a byla zrušena odsuzující rozhodnutí. Dále poukázala na usnesení téhož soudu ze dne 3. 3. 2004, jímž bylo podle § 188 odst. 1 písm. c) trestního řádu z důvodu uvedených v § 172 odst. 1 písm. b) trestního řádu trestní stíhání jejího manžela zastaveno a zároveň byla podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. vyhlášena jeho účast na soudní rehabilitaci. V důsledku toho žalobkyně požadovala příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., který náležel jejímu manželovi za dobu věznění od 5. 10. 1947 do 19. 6. 1948. Podle názoru žalobkyně se na její případ nevztahuje § 63 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, neboť toto ustanovení se vztahuje na případy, kdy oprávněný zemřel po uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění (pak vstupují do dalšího řízení o dávce a nabývají nároku na částky splatné do dne smrti oprávněného postupně osoby zde vyjmenované, na prvním místě manželka, za podmínek zde uvedených), avšak v daném případě oprávněný zemřel před uplatněním nároku na dávku. Manžel žalobkyně, Albín S., měl právo na výplatu příplatku ke starobnímu důchodu od 1. 7. 1990 do své smrti dne 23. 2. 1996, avšak tento příplatek za uvedenou dobu věznění mu vyplácen nebyl. Přitom podle § 26 zákona č. 119/1990 Sb. právo žádat o příplatek přechází na dědice poškozeného, pokud jsou jimi vyjmenovaní příbuzní, mimo jiné manželka poškozeného. Žalob-

kyně vyslovila přesvědčení, že žalovaná aplikovala na její případ ustanovení, které se na ni nevztahuje a opomněla uplatnit ta, která jsou pro danou situaci přílehlavá. Odepření dědického nároku označila za postup v rozporu s ustanovením čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se „*dědění zaručuje*“.

Krajský soud v Ostravě svým rozsudkem ze dne 5. 5. 2006 žalobu zamítl, přičemž se ztotožnil s názorem žalované, že zákonná úprava neumožňuje zahájit řízení o úpravu dávky důchodového pojištění po smrti pozivatele důchodu na žádost jeho dědiců. Poukázal na § 63 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož, zemřel-li oprávněný po uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění, vstupují do dalšího řízení o dávce a nabývají nároku na částky splatné do dne smrti oprávněného postupně manželka (manžel), děti a rodiče, jestliže žili s oprávněným v době jeho smrti v domácnosti, přičemž z dílky tohoto ustanovení dovodil, že vyjmenované osoby mohou vstoupit do řízení za situace, pokud oprávněný nárok na dávku důchodového pojištění (a tedy i její úpravu) za svého života uplatnil. Pokud tak neučinil, nelze těmto osobám nárok přiznat. Aplikace § 26 zákona č. 119/1990 Sb. by v daném případě přicházela podle názoru soudu v úvahu pouze tehdy, kdyby zemřelý manžel žalobkyně podal ještě za svého života žádost o příplatek ke svému starobnímu důchodu podle výše uvedených ustanovení. To však manžel žalobkyně za dobu věznění od 5. 10. 1947 do 19. 6. 1948 neučinil, jak jednoznačně vyplývá z jím podané žádosti o úpravu důchodu ze dne 7. 2. 1991. Soud nepřisvědčil ani žalobní námitce žalobkyně ohledně tvrzeného porušení článku 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod s tím, že k takovému porušení by mohlo dojít toliko za situace, kdy by dědický nárok byl uplatňován v souladu s příslušnými právními předpisy, což se však v daném případě nestalo.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Za podstatné pokládá, že její manžel o příplatek k důchodu podle zákona č. 119/1990 Sb. po-

žádal. Pokud jde o specifikaci jednotlivých období, za něž o příplatek žádal, pak stěžovatelka poznamenává, že byl za minulého režimu nezákonně vězňen celkem čtyřikrát, přičemž v roce 1991, kdy nárok uplatnil, mohl žádost specifikovat jen pro ta období, u nichž se mohl prokázat rehabilitačním rozhodnutím. Pro období, které je předmětem sporu, byl však manžel stěžovatelky rehabilitován až v roce 2004, kdy již nežil. Nelze tudíž popřít, že manžel stěžovatelky projevil vůli pobírat příplatek k důchodu podle zákona č. 119/1990 Sb. Jestliže mu byl v roce 1991 přiznán v určitém rozsahu, zatímco nyní se ukázalo, že měl být přiznán v rozsahu větším, je to důvod k rozhodnutí o změně dávky. Přitom s ohledem na § 25 odst. 4 zákona č. 119/1990 Sb. nelze uvažovat o tom, že by nárok byl promlčen. Nárok stěžovatelky v tomto ohledu podporuje i ustanovení § 26 zákona č. 119/1990 Sb., neboť to z nároku pro dědice vylučuje výslovně jen ty položky, které „podle občanského zákoníku zanikají smrtí poškozeného“. V daném případě však nárok není uplatňován podle občanského zákoníku, ale podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Z uvedeného je patrné, že bylo dosaženo rehabilitace manžela stěžovatelky i pro dobu od 5. 10. 1947 do 19. 6. 1948 a pokud by v době dosažení rehabilitace žil, nepochybně by mohl úspěšně uplatnit nárok na poskytnutí příplatku k důchodu podle § 25 zákona č. 119/1990 Sb. Pro posuzovanou věc, jejíž předmět je dán rozhodnutím žalované a posouzením právní otázky krajským soudem, je určující pouze to, zda stěžovatelka, jako pozůstatká po zemřelém manželovi, může sama po jeho úmrtí uplatnit nárok poškozeného na tento příplatek k jeho důchodu podle § 25 odst. 7 zákona za dobu života manžela, kdy pobíral starobní důchod, pokud předmětný nárok neuplatnil sám. Žalovaná v rozhodnutí napadeném žalobou dospěla k závěru, že § 81 zákona č. 582/1991 Sb. neumožňuje zahájit řízení o úpravu dávky důchodového pojištění

po smrti poživatele důchodu na žádost dědiců. Krajský soud se s tímto posouzením věci ztotožnil, když zdůraznil, že nárok na příplatek k důchodu ve smyslu § 25 odst. 7 může uplatnit pouze poškozený, neboť nejde o samostatný nárok, ale dávku vyplacenou současně s dávkou důchodovou, a dále dospěl k závěru, že dědic poškozeného nemá právo žádat odškodnění podle § 26 zákona č. 119/1990 Sb.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než se s tímto posouzením věci rovněž ztotožnit.

Zákon č. 119/1990 Sb. obsahuje různé typy odškodnění pro osoby, jež byly postiženy odsouzením za činy, jež posléze zákonodárce rehabilitoval. V rámci této satisfakce bylo v § 25 zakotveno i právo na odškodnění újmy, která těmto nezákonně odsouzeným vznikla jako důsledek věznění též v oblasti důchodového pojištění (neboť jejich nároky byly různým způsobem omezeny jak ve vztahu k dobám pojištění, tak i započitatelných příjmů). Ustanovení § 25 citovaného zákona je tedy speciální úpravou odškodnění pro oblast důchodového pojištění, což ostatně zákonodárce předesílá v úvodu tohoto ustanovení. Zvoleným řešením byla jednak možnost přepočtu důchodu (jenž si nadále ponechal zcela svůj charakter a povahu dávky důchodového pojištění a sdílí režim všech dávek důchodového pojištění bez jakýchkoliv odchylek), nebo příplatku k důchodu (§ 25 odst. 7), jenž se ovšem podle předpisu důchodového pojištění (§ 98 zákona o důchodovém pojištění) stává součástí důchodu. Takovéto řešení bylo nutné již z toho důvodu, aby v budoucnosti bylo možno zachovávat výhody spojené například s valorizací dávek důchodového pojištění.

Není tudíž možno vztah úpravy obsažené v § 25 zákona č. 119/1990 Sb. a předpisů o důchodovém pojištění chápat jako vztah speciálního a obecného, ale na úpravy důchodu z titulu soudní rehabilitace je nutno nahlížet jako na integrální součást dávek důchodového pojištění. Pro důchody upravené z důvodu soudní rehabilitace tak nadále platí veškerá obecná ustanovení, například o nároku či výplatě těchto dávek. Je proto třeba při úvahách o projednávané věci vycházet z právní úpravy přechodu nároku dávek upravených

v zákoně o důchodovém pojištění, tedy z § 62 odst. 1 uvedeného zákona, podle něhož nárok na důchod nelze postoupit, a z § 63 odst. 2, podle něhož přiznané splatné dávky před smrtí oprávněného, jemu nevyplacené do dne smrti, se vyplátí členům jeho rodiny podle pořadí a za podmínek stanovených v uvedeném odstavci. Dávky důchodového pojištění představují osobní nároky pojištěnců v oblasti veřejného práva, nepodléhající dědickému právu. Postavení pozůstalých je v systémech sociálního pojištění řešeno dávkami pozůstalostními, jak je tomu i v daném případě, kdy stěžovatelka je poživatelkou důchodu vdovského po zemřelém manželovi.

Jak již bylo zdůrazněno, jde o dávku starobního důchodu zemřelého manžela stěžovatelky, která mohla být upravena z titulu soudní rehabilitace, přičemž s jeho smrtí nárok zanikl. Tento nárok však nemůže již nikdy obživnout, pozůstala vdova má nárok na svůj důchod, přičemž předpisy o rehabilitaci pak pamatovaly na úpravy i těchto pozůstalostních dávek z důvodu, že osoba, jež zemřela, byla rehabilitována. Viz rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2005, jímž byl zvýšen vdovský důchod stěžovatelky o příplatek k důchodu podle § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb. za dobu manželova věznění od 25. 2. 1948 do 19. 6. 1948 a od 4. 2. 1952 do 7. 5. 1953 a jímž byla zamítnuta její žádost o zvýšení za dobu věznění manžela od 5. 10. 1947 do 24. 2. 1948. (Toto rozhodnutí není předmětem tohoto přezkumného řízení.) Na tomto místě nutno poznamenat, že též rozhodnutím žalované, naposledy ze dne 11. 11. 2005, bylo o její žádosti o poskytnutí příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., kterou podala jako osoba pobírající vdovský důchod po svém manželovi, p. Albínu S., rozhodnuto tak, že se jí přiznává od 6. 1. 2005 příplatek

k vdovskému důchodu ve výši 2625 Kč za věznění manžela v době od 25. 2. 1948 do 19. 6. 1948, od 25. 6. 1948 do 25. 6. 1949, od 4. 2. 1952 do 7. 5. 1953 a od 17. 5. 1955 do 17. 5. 1961; žádost o poskytnutí příplatku za dobu od 5. 10. 1947 do 24. 2. 1948 byla zamítnuta. Z uvedeného je patrné, že stěžovatelka dosáhla přiznání příplatku ke svému vdovskému důchodu podle zmíněného nařízení i ve vztahu k období (byť nikoliv v celém rozsahu), pro něž v právě projednávané věci požaduje doplatit příplatek k důchodu jejího manžela.

Přesvědčení stěžovatelky, že má přímý nárok na příplatek, ač jde o součást starobního důchodu zemřelého manžela, není správné, neboť úprava tohoto důchodu podle zákona č. 119/1990 Sb. byla možná jedině a pouze ve vztahu k tomuto důchodu zemřelého manžela. Pokud nárok na rehabilitaci ve vztahu ke spornému období neuplatnil, což bylo bezpečně zjištěno, pak žalovaná neměla jinou možnost, než mu přiznat nárok na příplatek za dobu, kterou uplatnil, přičemž správní řízení bylo ukončeno jejím přiznáním a doručením rozhodnutí manželu stěžovatelky. Řízení o stěžovatelkou požadované dávce nebylo za života jejího manžela zahájeno, a nikdo další nemůže ve smyslu § 81 zákona č. 582/1991 Sb. po smrti oprávněné osoby tento nárok samostatně uplatnit. Na případ nelze aplikovat § 26 zákona č. 119/1990 Sb., jež obecně zakládá právo pozůstalých na odškodnění; manželka zemřelého rehabilitovaného poživatele starobního důchodu za splnění podmínek stanovených v § 25 citovaného zákona má právo na úpravy svého vdovského důchodu z tohoto titulu. Tím je vyjádřeno její právo žádat odškodnění, které je jinak obecně vyjádřeno v § 26 citovaného zákona, přičemž nutno zdůraznit, že tohoto odškodnění již stěžovatelka z větší části dosáhla.

**Důchodové pojištění: vdovský důchod**

k § 82a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 267/2006 Sb.

Byla-li výše vdovského důchodu vyplaceného ke dni 1. 7. 2006 omezena pro souběh s nárokem na výplatu jiného důchodu a úhrn důchodu podle předpisů platných před 1. 1. 1996 nepřesahoval částku 5100 Kč, zvyšuje se procentní výměra vdovského důchodu dle § 82a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (ve znění zákona č. 267/2006 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců), od splátky důchodu splatné v červenci 2006 o částku rozdílu mezi vyplácenou částkou vdovského důchodu a částkou, která by náležela bez takového omezení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2007, čj. 22 Cad 224/2006-12)

**Věc:** Ing. Olga M. proti České správě sociálního zabezpečení o vdovský důchod.

Žalobkyně podala žádost o zvýšení vdovského důchodu podle § 82a zákona o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 267/2006 Sb. Žalovaná rozhodnutím ze dne 31. 10. 2006 žádost žalobkyně zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, ve které zejména uvedla, že v letech 1991 - 1996 došlo ke krácení vdovského důchodu, a proto má nárok na zvýšení vdovského důchodu dle nového § 82a zákona o důchodovém pojištění, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2006.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě uvedla, že žalobkyni byl přiznán vdovský důchod podle § 37 zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ode dne 21. 5. 1986. Vdovský důchod k datu přiznání činil 60 % důchodu zemřelého manžela, tj. 1611 Kčs měsíčně. K datu přiznání byl zvýšen podle zákonných opatření č. 76/1979 Sb. a č. 7/1982 Sb. o 60 Kčs, dále žalobkyni náleželo zvýšení vdovského důchodu podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, o 36 Kč; důchod tedy činil celkem 1707 Kčs měsíčně. K souběhu nároku na důchod starobní a vdovský došlo dnem 19. 6. 1990. K tomuto datu náležel žalobkyni vdovský důchod ve výši jedné poloviny z částky 1707 Kčs, tj. 854 Kčs měsíčně. Od října 1990 se vdovský důchod žalobkyně zvýšil o 5 % na částku 897 Kčs, od března 1991 se dále zvýšil o 90 Kčs na částku 987 Kčs a od října 1991 o 33 Kčs na částku 1020 Kčs. V té

to době byl vdovský důchod pro souběh se starobním důchodem upraven na částku 919 Kčs tak, aby úhrn důchodu podle platných právních předpisů nepřesáhl maximální výši 3800 Kčs měsíčně. Žalovaná přiznala pochybení, že při vydání napadeného rozhodnutí přihlédla pouze k výši vdovského důchodu ke dni 19. 6. 1990. Pro úpravu vdovského důchodu je přitom rozhodující částka před první úpravou na souběhové maximum.

Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

**Z odůvodnění:**

Dnem 1. 7. 2006 nabyl účinnosti bod 4 článku IX části deváté zákona č. 267/2006 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců. Tímto bodem se do zákona o důchodovém pojištění vkládá § 82a. Jedná se o ustanovení, které řeší:

- úpravu vdovských důchodů, jejichž výše byla omezena proto, že úhrn důchodů přesáhl nejvyšší výměru stanovenou předpisy o sociálním zabezpečení platnými před 1. 1. 1996,

- obnovení výplaty vdovských důchodů, které nejsou z výše uvedeného důvodu vypláceny.

Byla-li výše vdovského důchodu vyplaceného ke dni 1. 7. 2006 omezena pro souběh s nárokem na výplatu jiného důchodu podle předpisů platných před 1. 1. 1996 a výše úhrnu důchodu nedosahovala ke dni 31. 12. 1995



částku 5100 Kč, zvyšuje se procentní výměra vdovského důchodu od splátky důchodu splatné v červenci 2006 o částku rozdílu mezi vyplácenou částkou vdovského důchodu a částkou, která by náležela bez takového omezení. Při stanovení částky, která by náležela, kdyby nedošlo k omezení výše vdovského důchodu, se přihlíží k ustanovením předpisů o sociálním zabezpečení, týkajícím se úprav důchodů v souběhu s jiným důchodem na poloviční výši. Nepřihlíží se však k těm ustanovením, podle nichž docházelo k omezení vdovských důchodů v případech, kdy úhrn důchodu přesáhl nejvyšší výměry stanovené pro souběh důchodů podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Aplikuje se však § 4 odst. 1 věty druhé zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995, takže vdovský důchod lze poskytnout nejvýše do takové částky, aby úhrn důchodu ke dni 31. 12. 1995 nepřesáhl částku 5100 Kč (zvýšení o pevnou částku se do této částky nezahrnuje). Výše vdovského důchodu se stanoví tak, že vdovský důchod ve výši náležející ke dni vzniku souběhu nároku na výplatu dvou důchodů (včetně všech případných k tomu datu náležících zvýšení k vdovskému důchodu podle

předpisu o zvyšování vyplácených důchodů) se sice v souběhu s jiným důchodem ponechá v poloviční výši, pokud je nižší než souběžný důchod, neomezí se však souběžovým maximem. K vdovskému důchodu se poskytnou veškerá zvýšení, která náleží do konce roku 1995. Pokud by úhrn takto stanovené výše vdovského a souběžného důchodu přesáhl ke dni 31. 12. 1995 částku stanovenou v § 4 odst. 1 věty druhé uvedeného zákona č. 76/1995 Sb., tj. částku 5100 Kč, sníží se výše vdovského důchodu k tomuto dni tak, aby úhrn důchodů tuto částku nepřesáhl. K takto stanovené procentní výměře vdovského důchodu se poskytnou všechna zvýšení náležející po r. 1995. Na částku vypočtenou postupem uvedeným v předchozím odstavci se upraví procentní výměra vdovského důchodu od červencové splátky 2006 Kč, a to tak, že procentní výměra vdovského důchodu se zvýší o částku rozdílu mezi takto stanovenou výší procentní výměry vdovského důchodu a částkou procentní výměry, která je vyplácena. Výše důchodu vypláceného v souběhu s vdovským důchodem se nemění, všechna ostatní pevná maxima s výjimkou maxim stanovených pro souběh nároků na výplatu důchodu zůstávají v platnosti.

## 1732

### Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek

k § 30 odst. 1 a § 30 odst. 3 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 453/2003 Sb.

**Rodič pečující o dvě nezletilé děti do čtyř let věku splňuje podmínku osobní, celodenní a řádné péče pro nárok na rodičovský příspěvek podle § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, i tehdy, pokud jedno z dětí navštěvuje jesse, mateřskou školkou či jiné obdobné zařízení v rozsahu větším než uvedeném v § 30 odst. 3 písm. a) citovaného zákona.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2007, čj. 1 Cad 98/2006-34)*

**Věc:** Diana T. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o rodičovský příspěvek.

Úřad práce Praha-západ vydal dne 8. 6. 2006 rozhodnutí, kterým podle § 62 zákona č. 117/1995 Sb. uložil žalobkyni povinnost vrátit přeplatek rodičovského příspěvku ve výši 3635 Kč.

Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 7. 2006 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu u Městského soudu v Praze.

Uvedla, že vychovává dvojčata a byla si vědoma, že dle zákona může rodičovský příspěvek obdržet pouze, splní-li podmínky pro získání rodičovského příspěvku alespoň jedno z dvojčat. Proto mateřskou školu navštěvovalo měsíčně vždy pouze jedno z dvojčat. V docházce předškolního zařízení se dvojčata střídala pravidelně, a to ob jeden měsíc. Tuto skutečnost mateřská škola potvrdila. Na formuláři žádosti o rodičovský příspěvek v kolonce „jméno dítěte“, kde je možné vypsát pouze jméno jednoho dítěte, uváděla jen jméno prvního z dvojčat. Pokud úřady trvají na vyplácení rodičovského příspěvku „na jméno“ dítěte, jednájí formalisticky, proti smyslu zákona a zcela přehlíží věcnou podstatu problému. Dítě není příjemce příspěvku, ale je jen jednou z podmínek získání příspěvku, která byla v tom čase pro jedno z dvojčat jasně naplněna. Dle § 30 zákona č. 117/1995 Sb. nárok na rodičovský příspěvek nezanikne v případě, že dítě navštěvuje mateřskou školu maximálně pět dnů v měsíci. Tento limit u dvojčat nikdy nepřekročila a jak výše popsala, dvojčata se v docházce střídala ob jeden měsíc. Ač zákonný nárok na příspěvek naplňuje v rozhodném období alespoň jedno z dvojčat, správní orgán jí rodičovský příspěvek odeprál.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že dne 5. 2. 2003 podala žalobkyně žádost o rodičovský příspěvek z důvodu osobní péče o syna Andreje T., narozeného 26. 4. 2002. Oznámením Úřadu práce Praha-západ ze dne 5. 2. 2003 bylo žalobkyni sděleno, že jí byl přiznán rodičovský příspěvek na syna Andreje T. Skutečnost, že dítě, na které žalobkyně žádá o rodičovský příspěvek, je Andrej T., vyplývá i z tiskopisu „*Žádost o rodičovský příspěvek*“ podaného 25. 5. 2005, který byl určen ke zjištění doplňujících údajů o společně posuzovaných osobách pro účely vyplácení dávek. Skutečnost, že dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek navštěvuje v přípustném rozsahu ode dne 1. 9. 2005 mateřskou školu, sdělila žalobkyně dne 1. 2. 2006 příslušnému úřadu práce tiskopisem „*Hlášení změny k rodičovskému příspěvku*“ a zároveň doložila „*Potvrzení o návštěvě dítěte*“ a délce doby trvání této návštěvy v mateřské škole za měsíc září 2005 až leden 2006 potvrzené Mateřskou školou Roztoky. V rámci kontrolní

činnosti si příslušný úřad práce vyžádal od Mateřské školy Roztoky seznam dětí mladších čtyř let navštěvující mateřskou školu ve školním roce 2005 - 2006. Z doloženého seznamu ze dne 9. 3. 2006 vyplynulo, že syn žalobkyně Andrej T. navštěvoval mateřskou školu v září 2005, v listopadu 2005 a v lednu 2006 v rozsahu převyšujícím pět dnů v kalendářním měsíci. Ze seznamu dále vyplývá, že dvojčata žalobkyně Andrej a Marek se vlastně po kalendářních měsících střídala tak, že vždy jedno z nich navštěvovalo mateřskou školu v povoleném rozsahu. Dávka rodičovského příspěvku byla však přiznána v souvislosti s osobní, celodenní a řádnou péčí o syna Andreje T. Z uvedeného důvodu došlo na dávce rodičovského příspěvku k přeplatku za měsíce září a listopad 2005 a leden 2006, neboť podmínky nároku ve smyslu § 30 odst. 3 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. nebyly splněny.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Podle § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. nárok na rodičovský příspěvek má rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně, celodenně a řádně pečuje alespoň o jedno dítě do čtyř let věku, nebo do sedmi let věku, jde-li o dítě, které je dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené. Dávka rodičovského příspěvku podle § 30 odst. 3 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., ve znění platném ke dni 1. 9. 2005, náležela, jestliže dítě navštěvovalo jesle, mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti předškolního věku nejvýše pět kalendářních dní v kalendářním měsíci. Podmínky vzniku nároku na rodičovský příspěvek jsou tedy stanoveny v § 30 zákona č. 117/1995 Sb. Základní podmínkou vzniku nároku na rodičovský příspěvek je, že rodič osobně, celodenně a řádně pečuje o jedno dítě ve věku do čtyř let věku nebo do sedmi let věku, jde-li o dítě, které je dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené. Rodičovský příspěvek je tedy nárokem rodiče. Zákonem je stanovena další podmínka, že

rodičovský příspěvek náleží, jestliže dítě navštěvuje jesle, mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti předškolního věku nejvýše pět kalendářních dní v kalendářním měsíci. V daném případě bylo zjištěno, že žalobkyně pečovala o dvě nezletilé děti narozené 26. 4. 2002, tedy splňovala podmínku uvedenou v § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. Ve správním řízení však nebylo postaveno najisto, zda žalobkyně splňovala též podmínku

uvedenou v § 30 odst. 3 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., tedy zda aspoň jedno dítě navštěvovalo jesle, mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti předškolního věku nejvýše pět kalendářních dní v kalendářním měsíci. Podmínku stanovenou v § 30 odst. 3 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. je třeba posuzovat ve vztahu k oběma dětem, nikoliv pouze k dítěti, na které byl v žádosti nárok o příspěvek uplatněn.

## 1733

### Služební poměr: plat pro účely výpočtu odchodného

k § 31 písm. b) a § 114 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákona č. 26/1993 Sb. (v textu též „služební zákon“)\*\*

k § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky\*\*\*)

**Kázeňská odměna ve formě peněžitého daru udělená podle § 31 písm. b) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, není odměnou ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky, a nezapočítává se tudíž do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty, ze kterého se při splnění podmínek stanovených v § 114 odst. 1 zákona č. 286/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, vypočítává odchodné.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 46/2008-61)

**Věc:** Ing. Bc. Josef B. proti Policii České republiky o odchodné, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 1. 12. 2005 přiznal ředitel Policie České republiky, útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, na základě § 114 služebního zákona a § 70 vyhlášky č. 287/2002 Sb. žalobci odchodné ve výši 261 084 Kč. V odůvodnění správní orgán uvedl, že odchodné se přiznává za výkon služby v trvání 16 roků ve služebním poměru s tím, že bylo vypočteno podle § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb. z posledního hrubého měsíčního služebního příjmu za měsíc listopad 2005 ve výši 43 514 Kč a činí šestinásobek tohoto příjmu.

Proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání,

v němž namítal nesprávné provedení výpočtu posledního hrubého měsíčního příjmu. S poukazem na § 76 odst. 1, 4 a 5 vyhlášky č. 287/2002 Sb. dovozoval, že jeho poslední hrubý měsíční příjem není 43 514 Kč (plátový tarif ve výši 22 980 Kč + osobní příplatek ve výši 11 000 Kč + hodnostní příplatek ve výši 3200 Kč + zvláštní příplatek ve výši 3000 Kč + zdanitelné odměny zprůměrované za předcházející kalendářní rok ve výši 2167 Kč + další platby zprůměrované za předcházející kalendářní rok ve výši 1167 Kč), jak se domnívá správní orgán I. stupně, ale činí 49 223 Kč, neboť mu náleží zdanitelné odměny zprůmě-

\*\* S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

\*\*\* Ustanovení s účinností od 25. 8. 2006 změněno vyhláškou č. 414/2006 Sb. S účinností od 1. 1. 2007 vyhláška zrušena zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

rované za předcházející kalendářní rok ve výši 6000 Kč měsíčně a zprůměrovaný příjem za službu konanou nad základní dobu služby ve výši 1876 Kč. V doplnění odvolání ze dne 19. 1. 2005 žalobce uvedl, že uplatnil proplacení práce přesčas za kalendářní rok 2004, včetně příplatků za dny pracovního klidu a noc v celkovém počtu 98 hodin, které mu byly následně uznány a proplaceny ve mzdě za měsíc prosinec 2005. S ohledem na tuto skutečnost žalobce dospěl k závěru, že průměr služebního příjmu za službu konanou nad základní dobu služby činí 5092 Kč, jeho poslední hrubý měsíční služební příjem tak dosahuje výše 52 439 Kč a výše odchodného činí 314 634 Kč. Žalobce požádal o doplacení rozdílu odchodného v celkové výši 53 550 Kč (314 634 Kč - 261 084 Kč).

K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 2. 2006 změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že do záhlaví a odůvodnění rozhodnutí doplnil odkaz na odstavec 1, 4 a 5 § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb., do výroku doplnil jméno a příjmení žalobce, jeho akademické tituly, služební hodnost a jeho dřívější služební zařazení. Žalovaný dále změnil částku přiznaného odchodného na 291 636 Kč a doplnil, že odchodné se žalobci vyplátí k 15. 12. 2005 spolu s platem za měsíc listopad 2005. V odůvodnění konstatoval, že žalobce, který dne 30. 9. 2005 požádal podle § 105 služebního zákona o uvolnění ze služebního poměru příslušníka Policie ČR, splnil podmínku pro přiznání odchodného uvedenou v § 114 odst. 1 služebního zákona, neboť jeho služební poměr trval alespoň šest let, a vzhledem k tomu, že žalobce vykonával službu přímé bezpečnostní povahy, splnil i podmínku uvedenou v § 114 odst. 2 téhož zákona. Základní výše odchodného se tak zvyšuje za každý další ukončený rok služebního poměru (v případě žalobce se jedná o 10 roků, neboť jeho služební poměr trval celkem 16 roků a 33 dnů) o jednu polovinu posledního hrubého měsíčního služebního příjmu. Žalobci byl v souladu s § 76 odst. 1, 4 a 5 vyhlášky č. 287/2002 Sb. stanoven poslední hrubý měsíční příjem v celkové výši 43 514 Kč. Základní výše odchodného se tak v případě

žalobce zvýšila o jednu polovinu posledního hrubého měsíčního služebního příjmu (21 757 Kč) na celkovou výši 261 084 Kč. V takto vypočteném odchodném však nebyly zohledněny proměnlivé složky za rok 2004, a to plat za službu přesčas a příplatek za službu konanou v noci. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto trpí vadou spočívající v nesprávném výpočtu výše odchodného, a proto se žalovaný částečně ztotožnil s námitkami žalobce. Celková částka těchto proměnlivých složek činila 61 104 Kč a žalobci byla vyplacena ve výplatě za prosinec 2005. Průměr za 12 měsíců z této částky byl 5092 Kč. Šestinásobek této částky činil 30 552 Kč a tvořil doplatek na odchodném. Správná výše posledního hrubého měsíčního služebního příjmu za měsíc listopad roku 2005 byla 48 606 Kč, a nový výpočet šestinásobku odchodného tak činil 291 636 Kč. Námitce žalobce, že nedošlo k zahrnutí (kázeňských) odměn ve výši 6000 Kč, žalovaný nepřisvědčil, neboť tyto odměny podle něj nelze zahrnout do výpočtu posledního hrubého měsíčního služebního příjmu, jelikož kázeňská odměna není náležitostí služebního příjmu podle § 55 odst. 1 písm. a) služebního zákona [není součástí služebního příjmu podle zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech (dále jen „zákon o platu“), a nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě].

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítal, že žádný z právních předpisů, na které odkázal žalovaný, nevylučuje možnost zahrnout do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu také složku platu představující kázeňskou odměnu. Rozhodnutí žalovaného proto odporuje ustanovení § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb., které obsahuje definici posledního hrubého měsíčního příjmu policisty a které nerozlišuje mezi odměnami kázeňskými a odměnami pracovními.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že kázeňská odměna není odměnou podle § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., ale

je projevem základní povinnosti nadřízeného oceňovat záslužné činy a příkladné plnění služebních povinností příslušníků v rámci udržování služební kázně podle § 29 písm. d) služebního zákona a může být udělena příslušným služebním funkcionářem v rozsahu jeho kázeňské pravomoci. Nespadá do vyměřovacího základu podle předpisů o pojistném na sociální zabezpečení ani do základu daně z příjmu fyzických osob. Podle žalovaného se proto nezapočítává do vyměřovacích základů pro výpočet nároků souvisejících se skončením služebního poměru, včetně odchodného, ani pro výpočet výše starobního důchodu.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného označil jeho názor za neopodstatněný, což odůvodnil tím, že § 55 odst. 1 písm. a) služebního zákona má charakter normy, která v oblasti platu odkazuje na podrobnou úpravu obsaženou v jiném normativním aktu, jímž je zákon o platu. To však neznamená, že služební zákon nemůže obsahovat ustanovení přiznávající policistovi služební příjem, potažmo určité složky služebního příjmu (platu). Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o platu definuje pojem plat a zároveň stanoví, která peněžítá plnění se za plat nepovažují. Kázeňská odměna mezi takovými peněžitými plněními zmíněna není. Ustanovení § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., které obsahuje definici posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty, nezahrnuje ve výčtu složek tvořících hrubý měsíční služební příjem takové ustanovení, které by z výčtu předmětných složek vylučovalo kázeňskou odměnu. Podle žalobce vyplývá z § 4 odst. 1 písm. n) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, že kázeňská odměna policisty je považována za služební příjem, když od daně z příjmů jsou osvobozeny kázeňské odměny poskytované příslušníkům ozbrojených sil a sborů dle zvláštních předpisů. Ustanovení § 6 odst. 7 zákona o daních z příjmů výslovně stanoví, které příjmy se nepovažují za příjmy ze závislé činnosti. Mezi tyto příjmy se řadí i příjmy ze služebního poměru. Kázeňská odměna mezi takovými příjmy zmíněna není, a proto lze podle žalobce uzavřít, že i kázeňské odměny mají povahu příjmu ze závislé činnosti,

resp. služebního příjmu policisty. Skutečnost, že kázeňská odměna je osvobozena od daně z příjmů fyzických osob, nemá podle žalobce vliv na zařazení kázeňské odměny do složek představujících služební příjem policisty, a tím i do složek rozhodných pro výpočet odchodného podle § 114 služebního zákona. Smyslem osvobození kázeňských odměn od daně z příjmů fyzických osob je zájem státu na zdůraznění významu kázeňské odměny tím, že stát odměnu nezdaňuje a ponechává ji v plné výši odměněné osobě.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 12. 2007 žalobu zamítl. S odkazem na § 31 písm. a) až c), § 55 odst. 1 písm. a) až c), § 114 odst. 1 služebního zákona, § 2 a 13 zákona o platu, § 10 písm. a) až d) nařízení vlády č. 330/2003 Sb. a § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. konstatoval, že pro zodpovězení otázky, zda se kázeňská odměna zahrnuje do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu, který je pak určující pro stanovení výše odchodného, je nutné vycházet ze znění výše uvedených právních předpisů, zejména služebního zákona, v němž je upraven služební příjem, jeho složky a podmínky pro jeho poskytování. Součástí služebního příjmu jsou i odměny poskytované při splnění zákonem stanovených podmínek, které jsou peněžitými plněními spadajícími do základu daně z příjmů fyzických osob, a tím i do vyměřovacího základu pojistného a sociálního zabezpečení. Pouze tyto odměny jsou součástí služebního příjmu. Naproti tomu kázeňské odměny, které žalobce považuje za odměny ve smyslu § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb., součástí služebního příjmu nejsou. To podle názoru městského soudu vyplývá ze systematického výkladu služebního zákona, kdy kázeňské odměny jsou upraveny v hlavě druhé tohoto zákona upravující služební kázeň, a nikoliv v hlavě čtvrté tohoto zákona upravující náležitosti policistů, náhrady služebních výdajů a výpomoc. Podle městského soudu žalobce nesprávně tento systematický výklad pomínul, přičemž jím provedená doslovná interpretace pojmu odměna, jak je uveden v § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb., ve vztahu k pojmu kázeňská odměna podle § 31 služebního zá-

kona není namístě. Pojem kázeňská odměna je souhrnným označením pro písemnou pochvalu, peněžitý nebo jiný dar nebo mimořádné povýšení či jmenování do důstojnické hodnosti. Kázeňskou odměnou tedy může být nejen peněžité plnění ale také písemná pochvala nebo povýšení. Taková kázeňská odměna nemůže být součástí služebního příjmu, neboť není objektivně vyjádřitelná v penězích, a logicky jí pak nemůže být ani peněžitý dar, který do výčtu kázeňských odměn spadá. Tento peněžitý dar je totiž kázeňskou odměnou, a nikoliv odměnou, jak má na mysli § 76 vyhlášky č. 287/2002 Sb., protože pojem odměna vychází ze zcela jiných skutečností než pojem kázeňská odměna. Nadto každý z uvedených termínů má jiný právní režim. Pokud by měla být kázeňská odměna ve formě peněžitého daru součástí služebního příjmu, musel by být v § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. výslovně uveden buď „*peněžitý dar*“ nebo „*kázeňská odměna ve formě peněžitého daru*“. Žalobce tak v žalobě nesprávným gramatickým výkladem bez respektování výkladu systematického popřel podstatu věci, a jeho právní názor proto není správný.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Soud podle něj nepostupoval v souladu se zákonem a posoudil právní otázku nároku stěžovatele nesprávným způsobem. Nevypořádal se s jeho argumentací, podle které § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. neobsahuje takové ustanovení, které by z výčtu tvořícího hrubý měsíční služební příjem vylučovalo kázeňskou odměnu. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací městského soudu, že kázeňská odměna není odměnou ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., jelikož pojem kázeňská odměna není v citovaném ustanovení vyhlášky uveden. Podle stěžovatele pojem odměna uvedený v § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. není opatřen žádným přidavným jménem, které by definovalo, o jaké druhy odměn se v tomto ustanovení jedná. Z lexikálního výkladu slova odměna v předmětném ustanovení nelze žádným způsobem učinit závěr, že by odměnou byly myšleny pouze některé druhy

odměn a jiné odměny již do pojmu odměna zahrnuty být nemohly. Městský soud provedl podle stěžovatele výklad, který nepřipustným způsobem zužuje význam slova odměna pouze na některé druhy odměny. Kázeňská odměna se dle jeho názoru může ve formě peněžitého daru projevit jako další příjem policisty. Správnost tohoto názoru dovozoval stěžovatel také z § 33 služebního zákona, ze kterého vyplývá, že v případě udělení kázeňských trestů může být policistům snížen funkční plat či snížena hodnost. Za pomoci argumentace „*a contrario*“ dospěl k závěru, že v případě udělení kázeňské odměny podle § 31 písm. b) služebního zákona by se plat měl zvýšit. Stejným způsobem je pak podle něj možné provést porovnání § 31 písm. c) služebního zákona a § 33 písm. c) téhož zákona. V obou případech dochází ke změně hodnosti, a to buď k mimořádnému povýšení, případně k dočasnému snížení hodnosti. V důsledku změny hodností se změní i příjem osoby ve služebním poměru, neboť minimálně dojde ke změně hodnostního příplatku podle § 9 zákona o platu. Názor městského soudu, že kázeňskou odměnou podle § 31 písm. b) služebního zákona nelze hodnotit ve finanční rovině, je tedy podle stěžovatele mylný.

Městský soud se dále nevypořádal s námitkou stěžovatele, podle které z § 4 odst. 1 písm. n) zákona o daních z příjmů vyplývá, že kázeňská odměna policisty je považována za služební příjem, neboť od daně z příjmů jsou osvobozeny kázeňské odměny poskytované příslušníkům ozbrojených sil a sborů podle zvláštních předpisů. Ustanovení § 6 odst. 7 zákona daních z příjmů výslovně stanoví, které příjmy se nepovažují za příjmy ze závislé činnosti, mezi něž se podle § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona řadí i příjmy ze služebního poměru. Kázeňská odměna mezi takovými příjmy zmíněna není, a podle stěžovatele tak lze uzavřít, že také kázeňské odměny mají povahu příjmu ze závislé činnosti, resp. služebního příjmu policisty. Skutečnost, že kázeňská odměna je osvobozena od daně z příjmů fyzických osob, nemá podle stěžovatele vliv na zařazení kázeňské odměny do složek před-

stavujících služební příjem policisty, a tedy i do složek rozhodných pro výpočet odchodného podle § 114 služebního zákona. Smyslem osvobození kázeňských odměn udělených příslušníkům ozbrojených sil a sborů od daně z příjmů fyzických osob je podle stěžovatele zájem státu na zdůraznění významu kázeňské odměny tím, že stát odměnu nezdaňuje a ponechává ji v plné výši odměněné osobě. Soud se podle stěžovatele nevypořádal s jeho námitkou, že „*jestliže je příjem, resp. kázeňská odměna osvobozena od daně z příjmů fyzických osob, analogicky není dle § 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů součástí příjmů pro vyměřovací základ pojistného na sociální zabezpečení či součástí příjmů pro vyměřovací základ důchodového pojištění*“. Naopak skutečnost, že kázeňské odměny nespádají do základu daně z příjmů fyzických osob a nespádají do vyměřovacího základu pojistného a sociálního zabezpečení, použil jako argument, proč kázeňské odměny nejsou ani součástí služebního příjmu. Stěžovatel s ohledem na výše uvedené setrval na svém stanovisku, že kázeňské odměny musí být zahrnuty do služebních příjmů, které jsou základem pro stanovení výše odchodného podle § 114 služebního zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud považuje před samotným posouzením věci za vhodné představit, že již v rozsudku ze dne 9. 5. 2007, čj. 3 Ads 50/2006-29, poukázal na to, že rozhodovací proces, a to na kterékoli úrovni (tedy jak na úrovni správního orgánu, tak na úrovni soudů), v sobě zahrnuje několikero druhů činností. Je jimi jednak zjištění skutkového stavu věci, dále výběr právní normy, interpretace této normy, posouzení, zda skutečně lze zjištěný skutkový stav této normě subsumovat, a v případě kladného závěru samotná její aplikace. Interpretace pak předpokládá učinit různé druhy výkladu, jež v daném případě připadají v úvahu (jazykový, historický, autentický, tj. toho, kdo normu vydal, systematický, teleologický, tj. podle smyslu a účelu předpi-

su, apod.), a následný výběr toho (těch), které rozhodující orgán považuje pro danou věc za nejhodnější. Je tedy nejen v pravomoci, ale je dokonce povinností orgánu rozhodujícího ve věci zvážit využití všech možností výkladu, jež přicházejí v úvahu. Dojde-li pak rozhodující orgán na základě různých výkladových metod k odlišným závěrům, je třeba aplikovat takový výklad, který vedle samotného znění předpisu zohledňuje rovněž širší souvislosti jeho přijetí, zejména pak jeho účel; nejde-li tento dovodit z konkrétního ustanovení, je třeba vycházet z předpisu jako takového, jeho vazeb na jiné předpisy, k jejichž provedení byl například přijat, důvodových zpráv, apod. Samozřejmě je nutné zahrnout úvahu, již se rozhodující subjekt při tomto výběru řídil, do odůvodnění rozhodnutí tak, aby bylo možné je následně přezkoumat. Nabízí se také citovat některé nálezy Ústavního soudu, jež se uvedenou problematikou opakovaně ve své rozhodovací činnosti zabýval. Tak např. v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, vyjádřil Ústavní soud názor, podle něhož představuje jazykový výklad pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis*, atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

Nejvyšší správní soud má za to, že pro správné posouzení věci je především nutné posoudit ve vzájemné souvislosti příslušná ustanovení služebního zákona. V hlavě druhé služebního zákona nadepsané jako „*Služební kázeň*“ jsou stanoveny základní povinnosti policisty a kázeňská pravomoc služebních funkcionářů. Podle § 31 služebního zákona „*jsou kázeňskými odměnami a) písemná pochvala, b) peněžitý nebo jiný dar, c) mimořádné povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti*“. Z podaného výčtu kázeňských odměn plyne, že jediný druh kázeňské odměny, při kterém jsou policistovi ve služebním poměru vyplaceny peníze, je peněžitý dar.

Ostatní druhy kázeňské odměny jsou buďto penězi objektivně nevyjádřitelné a neocenitelné (písemná pochvala), mající vliv na majetkovou sféru odměňovaného příslušníka pouze zprostředkovaně (při udělení kázeňské odměny spočívající v mimořádném povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti dochází ke zvýšení příplatku za hodnost, a tím i ke zvýšení příjmu policisty ve služebním poměru), anebo se jedná o kázeňskou odměnu, která sice je penězi objektivně vyjádřitelná, avšak není v penězích vyplácena (kázeňská odměna ve formě jiného daru – např. hodinky, psací pero). Pod pojem kázeňská odměna tedy služební zákon zařazuje jak kázeňské odměny peněžitě, kázeňské odměny nepeněžitě, ale penězi objektivně vyjádřitelné, tak i kázeňské odměny penězi objektivně nevyjádřitelné. Podle § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. je *„posledním hrubým měsíčním služebním příjmem policisty služební příjem, který mu náležel před skončením služebního poměru v rozsahu složek služebního příjmu stanovených pevnou měsíční výměrou. Do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu se započítává průměrný měsíční úhrn jeho proměnlivých složek a odměn, které náležely policistovi v kalendářním roce, jenž předcházel dni skončení jeho služebního poměru. Skončí-li služební poměr policisty posledním dnem kalendářního roku, zjišťuje se měsíční průměr proměnlivých složek služebního příjmu a odměn z tohoto kalendářního roku“*. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že pod pojem odměna uvedený v citovaném ustanovení vyhlášky spadá také kázeňská odměna ve formě peněžitého daru, což odůvodňuje především tím, že pojem odměna uvedený v tomto ustanovení vyhlášky není opatřen žádným přídatným jménem, které by definovalo, o jaké druhy odměn se jedná. Nejvyšší správní soud konstatuje, že akceptace čistě jazykového výkladu pojmu odměna v ustanovení § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. tak, jak jej nastínil stěžovatel, by ve svém důsledku znamenala, že by se do posledního hrubého měsíčního příjmu policisty musely započítávat všechny druhy kázeňských odměn, což s ohledem na povahu, podstatu a objektivní nemožnost vy-

jádření těchto odměn v penězích, jak bylo nastíněno výše, nepřichází v úvahu. Je tedy třeba uzavřít, že kázeňská odměna ve formě peněžitého daru není odměnou ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., což ve svém důsledku znamená, že se nezapočítává do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty, a nemá tak vliv na vyšší odchodného. Nejvyšší správní soud tedy tuto stěžovatelovu námitku neshledal důvodnou.

K námitce stěžovatele, že kázeňské odměny jsou odměnami ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. také proto, že při změně hodnosti v důsledku kázeňské odměny nebo kázeňského potrestání dochází ke změně příplatku za hodnost, a tím i ke změně příjmu policisty ve služebním poměru, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze skutečnosti, že zvýšení nebo snížení služební hodnosti ve svém důsledku vede ke zvýšení nebo snížení služebního příjmu policisty, nelze dovozovat, že kázeňské odměny jsou odměnami ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky, a započítávají se tak do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty. Kázeňská odměna ve formě mimořádného povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti nebo kázeňské potrestání ve formě snížení hodnosti je specifickým druhem ocenění zásluh policisty či nedostatků v jeho práci, které posléze – jen ve svém důsledku – znamená zvýšení či snížení služebního příjmu policisty v podobě změny výše vypláceného hodnostního příplatku podle § 9 zákona o platu. Kázeňskou odměnou je vlastní mimořádné povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti, a nikoliv jeho důsledky.

Zvýšení služebního příjmu policisty je až druhotným projevem samotného povýšení (jmenování) ve smyslu § 9 zákona o platu. V této souvislosti lze poukázat na skutečnost, že pokud by zákonodárce v § 9 zákona o platu nestanovil rozdílné výše hodnostního příplatku, kázeňská odměna ve formě mimořádného povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti by žádné zvýšení služebního příjmu neznamenala. Uvedenou argumentaci lze vztáhnout také na snížení služebního příjmu v důsledku kázeňského trestu snížení



hodnosti o jeden stupeň až na dobu jednoho roku podle § 33 písm. c) služebního zákona.

K argumentaci stěžovatele, který s ohledem na ustanovení § 4 odst. 1 písm. n), § 6 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 7 zákona o daních z příjmů dospívá k závěru, že i kázeňské odměny mají povahu příjmu ze závislé činnosti, resp. služebního příjmu policisty, Nejvyšší správní soud konstatuje následující: příjem ve smyslu zákona o daních z příjmů a služební příjem policisty jsou odlišné pojmy a právní předpisy, které je upravují (zákon o daních z příjmů a služební zákon ve spojení se zákonem o platu) vycházejí z odlišné koncepce a východisek. Rovněž smysl a účel právní úpravy obsažené v těchto předpisech je odlišný. Zákon o daních z příjmů vymezuje mimo jiné pojem daně z příjmů fyzických a právnických osob a případy osvobození od daně z příjmů, kdežto služební zákon upravuje veškeré náležitosti služebního poměru příslušníků Policie ČR. Zákon o platu upravuje platové náležitosti (platové třídy a tarify, příplatky, odměny). Podle § 3 odst. 1 zákona o daních z příjmů jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob: a) příjmy ze závislé činnosti a funkční požitky, b) příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti, c) příjmy z kapitálového majetku, d) příjmy z pronájmu, e) ostatní příjmy. Podle odst. 2 téhož zákona se příjmem ve smyslu odstavce 1 rozumí příjem peněžní i nepeněžní dosažený i směnou. Podle odst. 3 tohoto zákona se nepeněžní příjem oceňuje podle zvláštního právního předpisu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Z výše uvedeného je zřejmé, že zákon o daních z příjmů vymezuje příjmy fyzických osob značně široce, když do příjmů fyzických osob řadí příjmy povahy peněžní (peněžité) i nepeněžní (nepeněžité). Nejvyšší správní soud tedy nepochybně závěr stěžovatele o tom, že kázeňská odměna (peněžitá i nepeněžitá) je zákonem o daních z příjmů považována za příjem policisty. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. n) zákona o daních z příjmů však stanoví, že od daně (z příjmů) jsou osvobozeny kázeňské odměny poskytované příslušníkům ozbrojených sil a sborů podle zvláštních předpisů. Kázeňské odměny

peněžité (peněžní příjmy ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o daních z příjmů) i nepeněžité (nepeněžní příjmy ve smyslu téhož ustanovení) jsou tedy zákonem o daních z příjmů považovány za příjmy fyzické osoby ve smyslu § 3 odst. 1 téhož zákona, které však jsou podle § 4 odst. 1 písm. n) citovaného zákona osvobozeny od daně z příjmů. Z výše uvedeného však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze žádným způsobem dovodit, že by kázeňská odměna měla být součástí posledního hrubého měsíčního příjmu ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. Nelze to dovodit ani z ustanovení zákona o daních z příjmů, na něž poukazuje stěžovatel, tedy § 6 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, podle kterého jsou příjmy ze závislé činnosti příjmy ze současného nebo dřívějšího pracovněprávního, služebního, nebo členského poměru a obdobného poměru, v nichž poplatník při výkonu práce pro plátce příjmu je povinen dbát příkazů plátce, či z § 6 odst. 7 téhož zákona, které podává výčet příjmů, jež se nepovažují za příjmy ze závislé činnosti a nejsou předmětem daně z příjmů, kromě příjmů, které nejsou předmětem daně podle § 3 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Zákon o daních z příjmů tak dává odpověď pouze na otázku, zda jsou kázeňské odměny příjmem fyzických osob podle tohoto zákona a zda jsou osvobozeny od daně z příjmů fyzických osob.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že skutečnost, že kázeňské odměny jsou podle § 4 odst. 1 písm. n) zákona o daních z příjmů osvobozeny od daně z příjmů fyzických osob, nasvědčuje tomu, že kázeňské odměny by neměly být započítávány do výše posledního hrubého měsíčního příjmu policisty ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. Je tomu tak proto, že kázeňské odměny jsou příjmem, který nepodléhá dani z příjmů fyzických osob, a nejedná se tak o příjem, který by mohl být zúčtován podle § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jako osobní vyměřovací základ pojištěnce. Podle § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění je vyměřovacím základem pojištěnce za dobu po 31. prosinci 1995 vyměřovací základ pro stanovení pojistného

podle zvláštního zákona. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který ve svém § 5 definuje pojem „*vyměřovací základ*“. Podle § 5 odst. 1 písm. a) tohoto zákona je vyměřovacím základem zaměstnance úhrn příjmů zúčtovaných mu organizací nebo malou organizací v souvislosti s výkonem zaměstnání, které zakládá účast na nemocenském pojištění, s výjimkou nezapočitatelných příjmů, jimiž jsou:

1. náhrady výdajů, popřípadě jejich části, které nepodléhají dani z příjmů fyzických osob,

2. náhrady škody,

3. odměny vyplacené podle zákona o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích,

4. hodnota (finanční ocenění) poskytnutých nepeněžních plnění, která nepodléhají dani z příjmů fyzických osob.

Podle § 5 odst. 2 citovaného zákona se do vyměřovacího základu zaměstnance dále zahrnují příjmy uvedené pod písm. a) až c) zúčtované zaměstnanci organizací nebo malou organizací v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá jeho účast na nemocenském pojištění. Podle písm. c) se tak do vyměřovacího základu zaměstnance zahrnují také plnění věrnostní nebo stabilizační povahy; za taková plnění se vždy považují plnění poskytnutá z důvodu trvání zaměstnání po určitou dobu nebo k určitému dni, s výjimkou plnění uvedených v bodech 1 až 7, přičemž pod bodem 7 je uvedeno peněžní či nepeněžní plnění, zvýhodnění, příspěvek, příplatek, odstupné, případně další částky osvobozené od daně z příjmů.

Nejvyšší správní soud má za to, že kázeňská odměna ve formě peněžitého daru je právě takovým peněžním plněním osvobozeným od daně z příjmů, jak je má na mysli § 5 odst. 2 písm. c) bod 7 zákona č. 589/1992 Sb. Takováto kázeňská odměna se tedy nezahrnuje do vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení ve smyslu zákona č. 589/1992 Sb. Z citovaného zákona

s přihlédnutím k § 4 odst. 1 písm. n) zákona o daních z příjmů rovněž vyplývá, že do vyměřovacího základu se nezapočítává ani nepeněžitá kázeňská odměna objektivně vyjádřitelná v penězích, neboť podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 589/1992 Sb. je hodnota (finanční ocenění) poskytnutých nepeněžních plnění, která nepodléhají dani z příjmu fyzických osob, nezapočitatelným příjmem [§ 4 odst. 1 písm. n) zákona o daních z příjmů totiž stanoví, že od daně z příjmů jsou osvobozeny kázeňské odměny, z čehož vyplývá, že zákon o daních příjmů osvobozuje od daně jak kázeňské odměny vyplácené v penězích, tak kázeňské odměny, které jsou penězi objektivně vyjádřitelné]. Takovéto kázeňské odměny se tedy nezapočítávají do vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení, neboť nejsou zdaňovány podle zákona o daních z příjmů. Naproti tomu plat a jeho součásti (příplatky k platu uvedené v § 5 až 12 zákona o platu, pracovní odměna uvedená v § 13 téhož zákona) podle zákona o daních z příjmů zdaňovány jsou, a proto se do vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení započítávají. Z toho, že se do vyměřovacího základu započítávají pouze příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, vyplývá další důležitý rozdíl mezi kázeňskými odměnami (které jsou osvobozeny od daně z příjmů) a platem, příplatkem k platu a pracovní odměnou (které od daně z příjmů osvobozeny nejsou) nasvědčující tomu, že kázeňská odměna ve formě peněžitého daru není odměnou ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. Jestliže totiž jsou kázeňské odměny osvobozeny od daně z příjmů, a nezapočítávají se proto ani do vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení, je logické, že by se neměly započítávat ani do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty podle § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb. Uvedené ustanovení vyhlášky totiž definuje poslední hrubý měsíční služební příjem policisty jako služební příjem, který mu náležel před skončením služebního poměru v rozsahu složek služebního příjmu stanovených pevnou měsíční výměrou. Do posledního hrubého mě-

síčního služebního příjmu se započítává průměrný měsíční úhrn jeho proměnlivých složek a odměn, které náležely policistovi v kalendářním roce, jenž předcházela dni skončení jeho služebního poměru. Z této definice vyplývá, že do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty se započítávají příjmy podléhající dani z příjmů fyzických osob. Kázeňské odměny dani z příjmů nepodléhají a Nejvyšší správní soud má za to, že také výše uvedená argumentace zohledňující nezapočitatelnost kázeňské odměny do vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení potvrzuje závěr, že kázeňské odměny se nezapočítávají do posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty.

Je třeba rovněž přihlídnout ke skutečnosti, že kázeňské odměny jsou osvobozením od daně z příjmů fyzických osob určitým způsobem zvýhodněny oproti platu a jeho součástí, které zdaněny jsou. Jinými slovy kázeňská odměna ve formě peněžitého daru vyplácená policistovi ve stejné výši jako pracovní odměna podle zákona o platu se na jeho výši platu projeví výrazněji. Také toto „zvýhodnění“ kázeňských odměn podle Nejvyššího správního soudu potvrzuje závěr, že kázeňská odměna ve formě peněžitého daru není odměnou ve smyslu § 76 odst. 1 vyhlášky č. 287/2002 Sb., a je tedy logické, pokud se nezapočítává do výše posledního hrubého měsíčního služebního příjmu policisty.

## 1734

### Služební poměr: náhrada nákladů spojených se vzděláváním celníka

k § 12 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 113/1997 Sb.<sup>\*)</sup>  
k § 64 odst. 5 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky<sup>\*\*)</sup>

V souladu s § 12 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, příslušela ve věcech služebního poměru celníků Ministerstvu financí působnost, která podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, přísluší Ministerstvu vnitra. Pokud tedy podle § 64 odst. 5 zákona č. 186/1992 Sb. do působnosti Ministerstva vnitra mj. náleželo stanovit prováděcím předpisem podrobnosti o sjednávání dohod o rozšíření nebo zvýšení vzdělání policistů, ve věcech služebního poměru celníků spadalo vydání takového prováděcího předpisu do působnosti Ministerstva financí. Proto při určení výše náhrady, kterou je správní orgán oprávněn na žalobci – bývalém celníku požadovat v důsledku nesplnění jeho závazku setrvat po sjednanou dobu ve služebním poměru, nelze aplikovat výnos Ministerstva vnitra České republiky č. 374/1992 Sb., kterým se provádí zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, a v něm stanovenou maximální částku výše nákladů vynaložených na zvýšení vzdělání.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, čj. 9 Ca 203/2004-53)*

**Věc:** Bc. Jan D. proti Generálnímu ředitelství cel o náhradu nákladů spojených se zvýšením vzdělání žalobce.

Dne 26. 9. 1997 uzavřel žalobce s Celním ředitelstvím Hradec Králové dohodu o vzdělání ohledně studia žalobce na vysoké škole. V dohodě o vzdělání bylo uvedeno, že před-

pokládaná doba studia žalobce jsou tři roky a žalobce se v ní zavázal setrvat ve služebním poměru po skončení studia po dobu tří let. V případě nedodržení tohoto závazku či jeho

<sup>\*)</sup> Ustanovení bylo zákonem č. 187/2004 Sb. nejprve pozměněno a s účinností od 1. 1. 2007 zrušeno.

<sup>\*\*)</sup> Zákon byl s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

části se žalobce zavázal nahradit zaměstnavateli náklady spojené se zvýšením svého vzdělání, resp. jejich poměrnou část, maximálně však částku 150 000 Kč.

Od 1. 9. 2002 došlo u žalobce ke změně služebního poměru na pracovní poměr v rámci tzv. zcivilnění; služební poměr žalobce tedy skončil ke dni 31. 8. 2002. Jeho pracovní poměr u žalovaného pak skončil dohodou ke dni 15. 12. 2002. Při skončení jak služebního, tak pracovního poměru bylo žalobci potvrzeno, že zaměstnavatel vůči němu nemá žádné nároky.

Ředitel Celního ředitelství Hradec Králové dne 9. 2. 2004 žalobci uložil povinnost uhradit náklady spojené se zvýšením jeho vzdělání ve výši 35 024 Kč. Dne 15. 6. 2004 generální ředitel Generálního ředitelství cel odvolání zamítl a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V žalobě poukázal na § 64 zákona č. 186/1992 Sb., dle něhož ministerstvo stanoví obecně závazným právním předpisem podrobnosti o sjednávání dohod o rozšíření nebo zvýšení vzdělání; stanoví též rozsah nákladů a výši úhrady, které lze na policistovi požadovat, a může stanovit, ve kterých případech a v jakém rozsahu lze policistovi úhradu nákladů prominout. Tyto podrobnosti stanovil výnos Ministerstva vnitra České republiky č. 374/1992 Sb., kterým se provádí zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „výnos č. 374/1992 Sb.“). V případě, jako je žalobcův, činí výše nákladů vynaložených na rozšíření nebo zvýšení vzdělání při nesplnění závazku k setrvání ve služebním poměru podle přílohy č. 4 výše zmíněného výnosu 500 Kč za jeden měsíc. Žalobce proto namítá, že žalovaný byl oprávněn sjednat s ním pro případ nedodržení závazku setrvat ve služebním poměru po dobu předpokládané doby studia 3 let náhradu nejvýše v částce 18 000 Kč, což v rozporu s platným právním předpisem neučinil.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Neopodstatněnou shledal soud námitku, v níž žalobce s poukazem na přílohu č. 4 výnosu č. 374/1992 Sb. dovozuje, že výše nákladů vynaložených na zvýšení jeho vzdělání činila maximálně 500 Kč za jeden měsíc studia, a že žalovaný proto pochybil, pokud s ním v dohodě o zvýšení vzdělání sjednal pro případ nedodržení závazku setrvat ve služebním poměru náhradu převyšující částku 18 000 Kč. Soud dospěl k závěru, že výnos č. 374/1992 Sb. v projednávané věci aplikovat nelze. Uvedený výnos byl vydán Ministerstvem vnitra na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 64 odst. 5 zákona č. 186/1992 Sb. a jeho aplikace je samozřejmě namístě v případě dohod o rozšíření nebo zvýšení vzdělání uzavřených mezi policií a policistou, což ale není případ žalobce, který dne 26. 9. 1997 uzavřel se žalovaným dohodu o zvýšení vzdělání jako příslušník celní správy ve služebním poměru. V souladu s § 12 odst. 3 písm. d) celního zákona, ve znění účinném ke dni uzavření předmětné dohody o zvýšení vzdělání, příslušela ve věcech služebního poměru celníků Ministerstvu financí působnost, která podle zákona č. 186/1992 Sb. přísluší Ministerstvu vnitra. Pokud tedy podle § 64 odst. 5 zákona č. 186/1992 Sb. do působnosti Ministerstva vnitra mj. náleželo stanovit prováděcím předpisem podrobnosti o sjednávání dohod o rozšíření nebo zvýšení vzdělání policistů, ve věcech služebního poměru celníků spadalo vydání takového prováděcího předpisu výlučně do působnosti Ministerstva financí. Vyhláška Ministerstva financí č. 259/1997 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru celníků, a kterou Ministerstvo financí v souladu se zákonným zmocněním obsaženým v § 64 odst. 5 zákona č. 186/1992 Sb. upravilo též některé podrobnosti týkající se dohod o rozšíření nebo zvýšení vzdělání celníků (viz § 52 a § 53 citované vyhlášky), sice nabyla účinnosti teprve dne 17. 10. 1997, tedy až po uzavření dohody o zvýšení vzdělání mezi žalobcem a žalovaným, z této časové posloupnosti však rozhodně nelze dovozovat, že by na dohodu o zvýše-

ní vzdělání uzavřenou mezi žalobcem a žalovaným bylo možné vztáhnout prováděcí předpis vydaný Ministerstvem vnitra. Takový postup by byl dle názoru soudu v rozporu s výše citovaným ustanovením § 12 odst. 3 písm. d) celního zákona. Z výše řečeného vyplývá, že výnos č. 374/1992 Sb. a v něm stanovená maximální částka výše nákladů vynaložených na zvýšení vzdělání [500 Kč za jeden měsíc studia na vysoké škole při výkonu služby, viz bod 1. písm. a) přílohy č. 4 uvedeného výnosu] se při určení výše náhrady, kterou je žalovaný oprávněn na žalobci požadovat v důsledku nesplnění jeho závazku setrvat po sjednanou dobu ve služebním poměru u žalovaného, nepoužije.

Soud v dané věci považuje za potřebné zdůraznit, že dohoda o zvýšení vzdělání uzavřená mezi žalobcem a žalovaným obsahuje všechny podstatné náležitosti vyžadované pro takové dohody pod sankcí neplatnosti ustanovením § 64 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb.; je tudíž platná a strany této dohody jsou povinny se jí řídit. Zákon č. 186/1992 Sb. nestanovil, jakým způsobem má být v dohodách o rozšíření nebo zvýšení vzdělání sjednávána doba, po kterou se policista zavazuje setrvat po skončení studia ve služebním poměru. Pokud se tedy žalobce v předmětné dohodě zavázal setrvat ve služebním poměru k celní

správě po skončení studia po dobu tří (rozmí se kalendářních) let, a dále uhradit celní správě náklady spojené se zvýšením svého vzdělání v případě, že tento závazek (setrvat po sjednanou dobu ve služebním poměru u žalovaného) nesplní, je takový závazek platný bez ohledu na to, jaká byla skutečná doba studia žalobce. Měl-li žalobce zato, že doba jeho setrvání ve služebním poměru po ukončení studia měla být v dohodě upravena jiným způsobem, měl se příslušně modifikace tohoto smluvního ujednání domáhat při uzavírání předmětné dohody. Doba setrvání žalobce ve služebním poměru „*nestanovil*“ v dohodě o zvýšení vzdělání jednostranně žalovaný, ale toto ujednání, jako ostatně i celá dohoda, je projevem svobodné smluvní vůle obou zúčastněných stran, kterou soud musí respektovat. Žalobce předmětnou dohodu uzavírat nemusel; pokud tak ale učinil, bylo a je jeho smluvní povinností dostát všem závazkům v ní platně sjednaným. Soud tedy uzavírá, že při výpočtu náhrady, kterou je žalobce povinen žalovanému v souladu s čl. II. bodem 2 a čl. IV. dohody o zvýšení vzdělání ze dne 26. 9. 1997 zaplatit, je nutno vycházet z toho, že smluvně převzatou povinností žalobce bylo setrvat ve služebním poměru u žalovaného po dobu tří let od skončení studia, přičemž ke skutečné době studia žalobce na vysoké škole přihlížet nelze.

## 1735

### Územní řízení: výjimka ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce

k § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 320/2002 Sb.)\*

**Usnesení zastupitelstva obce v části týkající se udělení (odnětí) výjimky ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce přesahuje zákonem svěřenou pravomoc obce (§ 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976), a jedná se tak o rozhodnutí nicotné.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 9 As 92/2007-63)

**Prejudikatura:** srov. č. 923/2006 Sb. NSS, č. 1046/2007 Sb. NSS a č. 906/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 165/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 446/2000), č. 301/2005 Sb. a č. 475/2006 Sb.

**Věc:** a) Jiří H. a b) Věra H. proti Zastupitelstvu obce Zdiby o výjimku z nařízení o stavební uzávěře, o kasační stížnosti žalovaného.

\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Nařízením obce ze dne 22. 4. 2003 vyhlásila obec Zdiby podle § 84 odst. 3 a § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 33 stavebního zákona na své území stavební uzávěru s výjimkou udržovacích prací (dále jen „Nařízení o stavební uzávěře“). Současně však v § 3 daného Nařízení o stavební uzávěře stanovila, že v odůvodněných případech může zastupitelstvo obce Zdiby povolit výjimku ze zákazu provádění veškerých staveb.

Žalobci nabyli na základě kupní smlouvy ze dne 16. 6. 2004 do svého vlastnictví dva pozemky v kat. úz. Zdiby. Ke dni předcházejícímu koupi pozemků bylo vydáno usnesení zastupitelstva obce Zdiby ze zasedání konaného dne 6. 5. 2004. Zastupitelstvo v něm schválilo udělení výjimky z Nařízení o stavební uzávěře, a to pro účely výstavby rodinných domů včetně přípojek, též na obou dotčených pozemcích. Následně však bylo usnesením zastupitelstva obce Zdiby ze dne 20. 3. 2006 původní udělení výjimky ze stavební uzávěry pro jeden z výše uvedených pozemků odňato, resp. bylo odsouhlaseno nepovolnění již jednou povolené výjimky.

Žalobci se žalobou ke Krajskému soudu v Praze domáhali zrušení usnesení zastupitelstva obce Zdiby ze dne 20. 3. 2006. Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl věcně příslušný k udělování či odnímání výjimek ze stavební uzávěry vyhlášené formou nařízení obce a usnesení zastupitelstva obce Zdiby ze dne 20. 3. 2006 v části týkající se rozhodování o výjimkách z Nařízení o stavební uzávěře prohlásil v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. za nicotné. Krajský soud vyšel z toho, že stavební uzávěra byla podle stavebního zákona vyhlášována dvěma formami: 1) podle § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona vydával stavební úřad k ochraně území územní rozhodnutí o stavební uzávěře, přičemž v odůvodněných případech a po dohodě s dotčenými orgány státní správy mohla být stavebním úřadem dle § 41 odst. 3 stavebního zákona povolena výjimka ze stavebního zákazu nebo z omezení některých činností v území; 2) podle § 33 odst. 3 stavebního zákona mohla obec nebo kraj vyhlásit stavební uzávěru na-

řízením obce nebo kraje. Dle názoru krajského soudu stavební zákon možnost vydávání výjimek pro režim stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce explicitně neupravil. Postup stěžovatele tedy podle krajského soudu nemá oporu v zákoně a je protiústavní. Krajský soud při svém posouzení vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, publ. pod č. 475/2006 Sb., dle kterého lze státní moc uplatňovat toliko na základě zákona a v jeho mezích podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a výkon státní správy lze svěřit podle čl. 105 Ústavy orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Obec se tak v rámci výkonu přenesené působnosti musí pohybovat v mezích příslušných právních předpisů.

Proti rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007 podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že krajský soud svůj rozsudek opřel v podstatě pouze o shora citovaný nálezh Ústavního soudu. Tento se však týká naprosto odlišného případu a na souzenou věc jej nelze aplikovat, neboť „*obecní vyhlášku o stavební uzávěře vydalo zastupitelstvo obce Zdiby, které také rozhodovalo o udělení příp. výjimek*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Předmětem sporu v souzené věci je tedy otázka, zda usnesení zastupitelstva obce Zdiby vydané při zasedání obecního zastupitelstva dne 20. 3. 2006 v části týkající se rozhodování o výjimkách z Nařízení o stavební uzávěře je, či není nicotné. Jinými slovy, zda byl stěžovatel věcně příslušný k rozhodování o výjimkách ze stavební uzávěry vyhlášené formou nařízení obce.

Pro rozhodnutí ve věci bylo primárně nutno zkoumat, jaká je povaha žalobou napadeného usnesení zastupitelstva obce z hlediska § 65 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší ne-

bo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zdejší soud se již opakovaně přiklonil k závěru, že rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním slova smyslu. V tomto smyslu je rozhodnutím jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, publikovaného pod č. 923/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), plyne: „*námítka, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu*“. K obdobným závěrům dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38, publikovaném pod č. 1046/2007 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Shodný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí má i Ústavní soud, viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, dostupný z <http://nal.usoud.cz>.

V daném případě je zřejmé, že žalobou napadené usnesení stěžovatele navazuje na stavební uzávěru vydanou formou nařízení zastupitelstva obce. Nařízení zastupitelstva obce představuje z pohledu teorie odvozený normativní akt, jakožto jeden z pramenů správního práva, který je charakteristický tím, že slouží k podrobnější úpravě otázek v základu upravených zmocňujícími (prvotními) normativními akty; jedná se o tzv. úpravu *secundum et intra legem*, tj. podzákonnou právní úpravu, jejímiž dalšími charakteristickými znaky jsou abstraktnost, obecnost a jednostrannost.

Ústavní základy pro vydávání těchto právních předpisů nalezneme v Ústavě, a to zejména v čl. 105 a čl. 79 odst. 3. Podle čl. 105 Ústavy lze orgánům samosprávy svěřit výkon státní správy (tzn. v případě obcí „*přenesenou působnost*“) jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Z čl. 79 odst. 3 Ústavy vyplývá, že nařízení mohou obce vydávat vždy jen na základě a v mezích konkrétního zákona upravujícího výkon přenesené působnosti, který musí navíc ještě obsahovat zákonné zmocnění, jež vydání nařízení obce výslovně předpokládá. Zákon o obcích vyhrazuje vydávání nařízení obce radě obce, resp. zastupitelstvu obce tam, kde se rada obce nevolí.

Nařízení obce je tedy (podzákonným) právním předpisem vydávaným orgánem územní samosprávy k plnění úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti (čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 11 odst. 1 zákona o obcích). Pravomoc přezkoumat nařízení obce náleží Ústavnímu soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, podá-li takový návrh ředitel krajského úřadu [§ 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů], a to po proceduře předvídané v § 125 zákona o obcích. To znamená, že na rozdíl od případů, kdy má stavební uzávěra formu územního rozhodnutí a je přezkoumatelná ve správním soudnictví, má-li stavební uzávěra formu právního předpisu, pak osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být stavební uzávěrou přímo dotčena, mají výrazně ztíženou možnost, jak se proti takovému zásahu bránit. Dozorová činnost krajského úřadu totiž primárně směřuje k ochraně objektivního veřejného práva, nikoli subjektivního veřejného práva, které se jeví jako obsah objektivního veřejného práva, nemůže bez něj existovat a je jeho konkrétním výrazem.

Z výše uvedeného tedy vcelku jednoznačně vyplývá nutnost přezkoumání věci samé, neboť v opačném případě by došlo k odmítnutí práva na soudní ochranu a v konečném důsledku k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), což v podmínkách demokratického právního státu nelze aprobovat. Právo

na přístup k soudu je jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky, proto při jejich používání je nutno klást si vždy otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl. Nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

K udělování či neudělování výjimky z Nařízení o stavební uzávěře v souzené věci docházelo následnými usneseními zastupitelstva obce, která vždy parcelními čísly specifikovala pozemky, o jejichž vynětí či nevynětí ze stavební uzávěry zastupitelstvo rozhodovalo. Skutečnost, že tato usnesení mají základ v Nařízení o stavební uzávěře, jehož přezkum spadá do pravomoci Ústavního soudu, neznamená, že zákonnost, případně nicotnost těchto aktů nemůže posoudit správní soud. V daném případě se jedná o vrchnostenské rozhodování obce v rámci státem jí svěřené působnosti, kdy výstupy tohoto rozhodování jsou dostatečně adresné, a to prostřednictvím parcelních čísel jednotlivých pozemků, jejichž výčet je uzavřený, určitý

a vymezený kat. úz. Zdiby – a s ohledem na jejich důsledky, tj. zda určitý pozemek je, či naopak není dotčen stavební uzávěrou, se nepochybně dotýkají subjektivních veřejných práv žalobců, resp. jejich právní sféry. Ostatně to také žalobci ve správní žalobě podané dle § 65 s. ř. s. tvrdili.

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu obecně platí, že ustanovení nařízení obce o stavební uzávěře, jež umožňuje povolit výjimku ze zákazu provádění veškerých staveb, vyjma udržovacích prací, v území obce, je v rozporu se stavebním zákonem, jakož i s Ústavou (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04, ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Zakotvením § 3 umožňujícího obci rozhodovat o výjimkách z Nařízení o stavební uzávěře tak stěžovatel nepřipustně rozšířil své oprávnění, neboť na základě zákonného zmocnění (§ 33 odst. 3 stavebního zákona) byl oprávněn vyhlásit nařízením toliko stavební uzávěru, nikoli udělovat (odnímat) z ní výjimky. Nařízení obce o stavební uzávěře totiž stanoví obecná omezení či zákazy týkající se určitého typu případné budoucí stavební činnosti v území. Předmětné nařízení nestanoví podmínky pro umístování jakékoli konkrétní stavby, ale jako obecně závazný právní předpis obce, vydaný na základě zákonného zmocnění dle § 33 odst. 3 stavebního zákona, vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území. Jak již bylo shora řečeno, dle čl. 79 odst. 3 Ústavy obce mohou vydávat nařízení, jen jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem a v mezích takového zákona. Bez konkrétního zmocnění v zákoně nemůže obec vydat nařízení v přenesené působnosti. Bylo-li tedy žalobou napadené usnesení stěžovatele vydáno na základě § 3 Nařízení o stavební uzávěře, které je mimo jemu svěřenou pravomoc, jedná se o rozhodnutí nicotné. (...)



## Opatření obecné povahy: vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu

k § 20 odst. 1 a § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 25, § 26 odst. 1 a § 172 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008-102)

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Farma Solany proti Obci Děčany o zrušení části opatření obecné povahy.

Usnesením ze dne 19. 2. 2008 zastupitelstvo obce rozhodlo o přijetí územního plánu Obce Děčany.

Navrhovatel se domáhal zrušení tohoto opatření obecné povahy v části obsahující slovní spojení: „*na ploše východně od Solan je přípustné pouze využití v souladu s kolaudačním rozhodnutím ... ze dne 29. 6. 1987, ve kterém je tento areál určen pro chov dojníc*“. Namítal, že v řízení o územním plánu nebyl dodržen zákonem stanovený postup. Nedošlo k řádnému vyrozumění o opakovaném veřejném projednání, příp. nebyla dodržena lhůta pro oznámení doby a místa jeho konání. Poukazuje na to, že dodržení zákonného postupu by měl prokázat odpůrce. Pokud by byl navrhovatel v dalším veřejném projednání vyrozuměn, bezesporu by uplatnil námitky. Uvedl, že územním plánem, který stanoví nemožnost využití areálu bývalého JZD Děčany k realizaci odchovny selat a výkrmny prasat, i když s takovým záměrem odpůrce vyslovil souhlas ve vyjádření ze dne 18. 2. 1997, došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele.

Odpůrce ve vyjádření uvedl, že tvrzení navrhovatele o údajném neoznámení veřejného projednání dne 5. 2. 2008 se nezakládá na pravdě. Navrhovatel netvrdil žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly pravdivosti tohoto tvrzení (např., že v rozhodné době sledoval příslušné úřední desky a oznámení na nich neviselo). Veřejné projednání bylo ozná-

meno tak, jak požaduje zákon. Místo a čas opakovaného veřejného projednání bylo vyvěšeno řádně a včas na úřední desce obce, jakož i na vývěsce v Solanech. Obec nemůže nést odpovědnost za to, že navrhovatel úřední desky nesledoval a na veřejné projednání se nedostavil.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy v napadené části zrušil.

### Z odůvodnění:

#### III.

(...) Z předložených spisů, vyjádření odpůrce, z vyžádané zprávy Městského úřadu v Lovosicích (se záznamem poskytnutým informatikem), jakož i z nahlédnutí do webových stránek Obecního úřadu v Děčanech a Městského úřadu v Lovosicích ([www.obecniurad.net/decany](http://www.obecniurad.net/decany), [www.meulovo.cz](http://www.meulovo.cz) – zde v rozsahu v současné době přístupném) vyplývá:

Veřejná vyhláška – oznámení veřejného projednání návrhu územního plánu Děčan svolaného na den 5. 2. 2008, ve které bylo i uvedeno, že od 3. 1. 2008 po dobu 30 dnů je návrh územního plánu k nahlédnutí u Městského úřadu v Lovosicích, odboru regionálního rozvoje, a u Obecního úřadu v Děčanech, byla vyvěšena na úřední desce tohoto městského úřadu dne 20. 12. 2007 a sňata dne 7. 1. 2008. Zároveň byla zveřejněna na webových stránkách téhož úřadu dne 20. 12. 2007, a to do 4. 1. 2008, 23,59 hodin. Stejná veřejná vyhláška byla vyvěšena rovněž dne 20. 12. 2007 na úřední desce Obecního úřa-

du v Děčanech a sňata dne 3. 1. 2008. Dle vyjádření odpůrce nebyla tato vyhláška zveřejněna na webových stránkách obecního úřadu. Mezi dny 21. 1. až 25. 1. 2008 (přesněji to dle jeho tvrzení již nyní nelze zjistit) bylo na webových stránkách obce zveřejněno oznámení o konání veřejného projednání dne 5. 2. 2008. Návrh územního plánu byl pak dne 3. 1. 2008 zveřejněn jak na webových stránkách Městského úřadu v Lovosicích, tak i Obecního úřadu v Děčanech.

Podle § 52 odst. 1 věty první stavebního zákona o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání (v poznámce pod čarou je odkaz na § 172 odst. 3 správního řádu).

Podle tohoto ustanovení správního řádu řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví, nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán (v tomto případě pořizovatel) oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních úřadů se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.

Navrhovateli je nutno přisvědčit, že z ničeho nelze dovodit, že by hrozilo nebezpečí z prodlení, a že by tedy byl dán důvod ke zkrácení lhůty.

Podle § 20 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději.

Podle § 26 odst. 1 správního řádu každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup (poznámka soudu: pokud nejde o případy uvedené v § 26 odst. 2 až 4).

Ze všech těchto ustanovení vyplývá, že jednou z podmínek toho, aby vyzkoušení o veřejném projednání územního plánu obce

bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce. Již ze samotné zprávy (dodatku k vyjádření) navrhovatele je zřejmé, že nebylo jednoznačně doloženo, že toto vyzkoušení (zveřejněním na webových stránkách obce) bylo učiněno v zákonné lhůtě 15 dní.

Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona stíhá povinnost pořizovatele ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotit výsledky veřejného projednání, tedy i uplatněné připomínky (viz též § 22 a § 53 odst. 2 až 6 stavebního zákona). V případě námitek pak zpracuje návrh rozhodnutí o nich. Toto rozhodnutí je součástí opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5). Pokud se jedná o osobu, která opatřením obecné povahy (jeho částí) mohla být na svých právech zkrácena, je nedostatek vyzkoušení o veřejném projednání, a tudíž i nemožnost uplatnění ať připomínek nebo námitek u tohoto jednání procesní vadou; která mohla mít za následek nezákonnost tohoto opatření (jde o opatření obecné povahy, které nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem – viz § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Z tohoto důvodu byl územní plán v napadené části zrušen, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť nebyl důvod vázat zrušení na pozdější dobu. Soud nemůže předjímat, zda a jaké námitky či připomínky při dalším projednání dotyčné části opatření obecné povahy navrhovatel uplatní, tím spíše se zřetelem na omezené možnosti přezkumu soudem (§ 101d odst. 1, v podrobnostech viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42, publikovaný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Proto se soud nezabýval dalšími tvrzeními navrhovatele v návrhu na zahájení řízení u soudu. Pokud se bude jednat o obdobné výhrady jako v návrhu na zahájení tohoto řízení u soudu, měli by se pořizovatel a následně zastupitelstvo obce vypořádat především se skutečnostmi, kterých se navrhovatel dovolával, tj. zda návrh územního plánu se zřetelem na tvrzení skutečnosti neodporuje principu legitimního očekávání, zda je, pokud se týká požadavku obecnosti, v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (např. § 18, § 19 a § 43) a vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu.

**Myslivost: souvislost pozemků tvořících honitbu**

k § 17 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 59/2003 Sb.

**I. Smyslem § 17 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je zákonný požadavek, aby pozemky začleněné do jedné honitby byly z důvodu ochrany v honitbě chované zvěře souvislé, a to proto, aby se zvěř mohla volně pohybovat v prostoru celé honitby, aniž by byla vystavena nebezpečí při pokusu překonat eventuální překážku v pohybu.**

**II. Hladina přehradní nádrže, která protíná honitbu, přerušuje souvislost honebních pozemků začleněných do honitby a představuje překážku v pohybu zvěře ve smyslu § 17 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 As 69/2007-86)*

**Prejudikatura:** srov. č. 1310/2007 Sb. NSS, č. 1369/2007 Sb. NSS a č. 1648/2008 Sb. NSS; nálezný č. 49/2007 Sb.

**Věc:** Jan S. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti 1) Honebního společenstva Jicovnice, 2) Honebního společenstva Oslov, 3) státního podniku Povodí Vltavy, o uvedení honitby do souladu se zákonem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný změnil dne 26. 2. 2007 rozhodnutí Městského úřadu Písek, odboru životního prostředí, ze dne 22. 11. 2006 „o *neuvezení Schwarzenberské honitby Orlík do souladu se zákonem*“ tak, že bod II. výroku rozhodnutí byl vypuštěn a označení bodu III. výroku bylo změněno na označení II., s tím, že ostatní části rozhodnutí zůstaly nezměněny. Po změně rozhodnutí tedy zůstal v platnosti výrok I. správního rozhodnutí prvního stupně, podle něhož se dle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti s odkazem na § 17 odst. 5 a § 2 písm. g) téhož zákona „*Schwarzenberská honitba Orlík*“, uznaná rozhodnutím Okresního úřadu Písek, referátem životního prostředí, ze dne 30. 3. 1993, o celkové výměře 9417 ha, neuvádí do souladu se zákonem o myslivosti, neboť návrh na uvedení této honitby do souladu s citovaným zákonem je v přímém rozporu se zněním jeho § 17 odst. 5 a § 2 písm. g), tj. předmětná honitba nesplňuje podmínku souvislosti pro některé pozemky do ní začleněné, jež tvoří překážku v pohybu zvěře nebo jsou pro ni nebezpečím. Ve vypuštěném bodě II. výrokové části rozhodnutí správní orgán prvního stupně původně konstatoval, že Schwarzenberská honitba Orlík zanikne dnem právní moci rozhodnutí

o uznání nových honiteb, které v důsledku jednání držitele této honitby vzniknou. Bod III. výroku rozhodnutí, jež byl změněn na označení II., pak stanovil, že do nabytí právní moci rozhodnutí o uznání nových honiteb ze zániklé honitby Schwarzenberské užívá tuto honitbu dle § 29 odst. 4 zákona o myslivosti její dosavadní uživatel, v daném případě Jan S.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích svým rozsudkem ze dne 30. 5. 2007 zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí zejména konstatoval, že do honitby žalobce je začleněna i vodní nádrž Orlík, která představuje pozemkový pruh přerušující souvislost honebních pozemků a tvoří překážku v pohybu zvěře. Soud neuznal za důvodnou námitku žalobce, že § 2 písm. g) a § 17 odst. 5 zákona o myslivosti se vztahuje pouze na technické dílo, tedy stavbu přehradní hráze, nikoli na vodní plochu. Shledal tuto námitku neopodstatněnou, když na základě dikce § 2 písm. e) a g) tohoto zákona dovodil nutnost posuzovat přehradu jako celek včetně pozemků tvořících vodní plochu, jež byla vytvořena stavbou – vodohospodářským dílem, v důsledku čehož přehradu vůbec nelze za-

členit mezi honební pozemky. Přehrada i nádrž tvoří dle názoru soudu vodní dílo, které je vodohospodářskou stavbou, a pozemky stavbou dotčené jsou pozemky stavebními evidovanými v katastrálním operátu jako pozemky zastavěné. Krajský soud přitom zároveň v odůvodnění rozsudku vyjádřil své přesvědčení, že takový výklad není extenzivním výkladem pojmu přehrada, který by byl v rozporu s vodohospodářskými předpisy, jež při úpravě technických požadavků rozlišují jednotlivé součásti vodních děl. Podle § 17 odst. 5 zákona o myslivosti navíc i honební pozemky jinak vyhovující pojmu souvislosti nelze začlenit do jedné honitby, pokud tvoří překážku pohybu zvěře nebo jsou pro ni nebezpečím, přičemž zákon jako příklad uvádí mj. i přehradu. Proto krajský soud sdílí názor žalovaného, že vodní plocha vytvořená přehradní nádrží představuje zcela jistě překážku pohybu zvěře a je pro ni nebezpečím.

Uvedený rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména namítá, že soud i žalovaný aplikovaly pojem „přehrada“, zachycený v § 2 písm. g) a § 17 odst. 5 zákona o myslivosti, v rozporu s jeho legální definicí. Soud zcela v rozporu s definicí honebních pozemků, jak je dána § 2 písm. f) zákona o myslivosti, prohlásil pozemky tvořící vodní plochu za nehonební. Tím, že soud odmítl zkoumat, zda vodní plocha procházející předmětnou honitbou představuje skutečnou překážku pro zvěř, nerespektoval smysl § 17 odst. 5 zákona o myslivosti. Stěžovatel v pasáži označené jako „geneze“ shrnuje skutkový stav věci s tím, že v jejím rámci upozorňuje na skutečnost, že pro odstranění problému přerušení souvislosti honebních pozemků požádal dne 25. 10. 2006 správní orgán I. stupně ve smyslu § 30 odst. 1, resp. § 31 odst. 2, zákona o myslivosti o přiřazení některých vodních pozemků v jižní části jeho honitby tak, aby byla tato nesouvislost honitby vzniklá vklíněním cizích pozemků odstraněna. Poukazuje na to, že zákon o myslivosti při reglementaci honiteb důsledně používá pro vymezení příslušné části zemského povrchu pojem pozemek, a uvádí, že podle jeho názoru jsou pozemky

označované jako vodní plocha dle § 2 písm. e) a f) zákona o myslivosti pozemky honebními. Stěžovatel se při utváření svého názoru řídil právní definicí druhů pozemků podle § 2 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Podle platné prováděcí vyhlášky č. 26/2007 Sb. k tomuto zákonu se v § 4 odst. 4 písm. a) jasně rozlišuje pozemek, na kterém je vodní nádrž, a který je dle přílohy k této vyhlášce pod kódem 11 označován jako „vodní plocha“, od pozemku zastavěného vodním dílem, který je „zastavěnou plochou“ [v témže ustanovení pod písm. b) bodem 4, přičemž se zde jako způsob využití pozemku uvádí „přehrada“ – příloha k cit. vyhlášce, část 4, kód 22]. Pojem „přehrada“ je jednoznačně definován v § 20 a § 50 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a dále pak i ve vyhlášce č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích na vodní díla (konkrétně § 6 a § 7). Stěžovatel s odkazem na výše uvedené právní předpisy příkladmo dovozuje právní definice pozemků označovaných jako „vodní dílo“, „vodní plocha“, „vodní nádrž“ a také „přehrada“. Ve dvou posledně jmenovaných případech jsou definice následující: „Přehrada je pozemek zastavěný stavbou přehrazující vodní tok nebo údolí“ a „vodní plochou je pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž“. Stěžovatel dále konstatuje, že pozemky typu vodní plocha jsou běžně integrální součástí uznaných honiteb a uvádí konkrétní příklady. Podstatou kasační stížnosti je proto nesouhlas stěžovatele s právním názorem vyjádřeným v napadeném rozsudku krajského soudu, že pozemek označený jako „přehrada“ v oblasti zákona o myslivosti neoznačuje pouze pozemek zastavěný vodním dílem, ale že zahrnuje i pozemky tvořící vodní nádrž, tj. pozemky, které jsou podle přesvědčení stěžovatele „vodní plochou“, a jako takové jsou podle zákona o myslivosti pozemky honebními. Tuto úvahu stěžovatel uzavírá tvrzením, že jestliže je pojem pozemku označovaného jako „přehrada“ jednoznačně definován v právních předpisech, je správní orgán touto definicí vázán stejně jako účastník řízení, a je nad přípustnou mez správního uvážení vykládat

a aplikovat tento pojem způsobem překračujícím tuto zákonnou definici. V opačném případě by totiž bylo na úvaze správního orgánu, jak vykládat v rozhodovací praxi pojmy jako např. dálnice, hřbitov, či dokonce manželství nebo dědictví, což by v praxi vedlo k nepřipustné nejistotě.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména konstatoval, že „přehrada“ neboli hráz je stavbou a nachází se na stavebním pozemku, tedy na pozemku, který je dle § 2 písm. e) zákona o myslivosti pozemkem honebním. Samotná stavba přehrady – hráze tedy nemůže vyhovovat pojmu souvislosti, jak uvádí § 17 odst. 5 zákona o myslivosti. Je tedy nade vší pochybnost, že § 17 odst. 5 zákona o myslivosti hovoří o přehradě jako o vodní ploše, neboť tato plocha je pozemkem honebním, a je možno ji začlenit do několika honiteb, jak je ve druhé větě tohoto ustanovení uvedeno. Chtěl-li zákon o myslivosti specifikovat pojem přehrada stejně jako vodní zákon, jistě by na vodní zákon odkázal. Takový odkaz však zákon o myslivosti neobsahuje. Citované právní předpisy nejsou zákonu o myslivosti nadřazeny, ani se ve vztahu k tomuto zákonu nejedná o speciální právní předpisy. Účelem zákona o myslivosti podle § 1 odst. 1 písm. a) tohoto zákona je chov druhů zvěře volně žijících na území České republiky. Nelze objektivně plánovat chov zvěře ve smyslu § 36 zákona o myslivosti v honitbě, která je rozdělena na několik částí vodní plochou širokou i 400 metrů. Navíc vodní plocha široká i 100 metrů představuje ve smyslu § 17 odst. 5 zákona o myslivosti překážku a nebezpečí pro zvěř. Stěžovatel stále ignoruje skutečnost, že tedy ani při členění pozemků nebude odstraněn protizákonný stav, který brání uvedení honitby do souladu se zákonem. Skutečnost, že zvěř může ve výjimečných případech, např. v důsledku pudu sebezáchovy, vodní plochu přeplavat, nezakládá předpoklad, že se s ní dá svědomitě jako na celku honitby hospodařit. Pokud by byla připuštěna možnost stanovení normovaných a minimálních stavů zvěře pro Schwarzenberskou honitbu Orlík tak, jak byly stanoveny do jejího zániku, byl by tím zároveň při-

puštěn předpoklad, že zvěř není vodní plochou přehrady nikterak ve svém pohybu omezována, a že ji zcela běžně a bez jakýchkoli problémů překonává. V této souvislosti žalovaný připomíná, že pro všechny druhy zvěře v této honitbě žijící, kromě bažanta obecného, který může vodní plochu přeletět, je vodní plocha překážkou v jejím pohybu a představuje pro ně nebezpečí. Není tedy pro posouzení věci podstatné, kde se nachází samotná stavba, tedy technické dílo ze železa a betonu, ale podstatné je to, že předmětná honitba je rozdělena vodní plochou – vzdušným řeky. Zákon o myslivosti se zcela jistě neomezuje v § 2 písm. g) a v § 17 odst. 5 pouze na stavbu přehradní hráze.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Klíčovou otázkou, která je pro posouzení této věci podstatná, je otázka, zda pod pojmem „přehrada“ z pohledu zákona o myslivosti lze rozumět výlučně stavbu přehradní hráze jakožto stavebně technické dílo z betonu a železa, či zda tento pojem v sobě obsahuje jak stavbu hráze coby vodohospodářského díla, tak i vodní plochu, která v důsledku zmíněné stavby vznikla. Následně je pak třeba posoudit, zda takto vzniklá vodní plocha tvoří překážku v pohybu zvěře nebo je pro ni nebezpečím, tak jak to má na mysli § 17 odst. 5 zákona o myslivosti.

(...) Stěžovatel se domnívá, že i když jím drženou honitbu po celé její délce protíná vodní tok řek Otavy a Vltavy, který je v severní polovině výrazně rozšířen v důsledku vzdušné řeky vytvořeného vodním dílem Orlík, není tím přerušena zákonem požadovaná souvislost honebních pozemků. Taktéž se domnívá, že hladina vodní nádrže nepředstavuje překážku volného pohybu zvěře, ani pro ni neznamená žádné nebezpečí.

Předně je nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud se již v minulosti v rámci své rozhodovací činnosti souvislostí honebních pozemků, jakož i překážkami volného pohybu zvěře, zabýval, a to konkrétně v rozsudku

ze dne 15. 8. 2007, čj. 3 As 40/2005-159, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), když řešil otázku, zda překážku souvislosti honebních pozemků tvoří, či netvoří rychlostní komunikace R 10 mezi Prahou a Libercem. V tomto rozhodnutí kasační soud konstatoval, že podle § 17 odst. 5 zákona o myslivosti honební pozemky tvořící honitbu musí spolu souviset, a že i pozemky jinak vyhovující pojmu souvislosti nelze začlenit do jedné honitby, pokud tvoří překážku pohybu zvěře nebo jsou pro ni nebezpečím, jako například dálnice, silnice dálničního typu, přehrady a letiště se zpevněnou plochou. Dále konstatoval, že výčet možných překážek v pohybu zvěře vyjmenovaných v tomto ustanovení je výčtem demonstrativním a upozornil na povinnost správního orgánu přihlídnout v řízení vždy tzv. *ad hoc*, tj. případ od případu, k místním podmínkám příslušné honitby, která je posuzována. V citovaném rozsudku pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rychlostní silnice R 10, tedy silnice, která má ze zákona obdobné technické vybavení jako dálnice, představuje překážku pohybu zvěře nebo pro ni může být nebezpečím. Obdobně jako v posuzovaném případě se jednalo o výklad pojmů, které používá zákon o myslivosti ve vztahu k jiným právním předpisům. Tak, jako se v souzené věci Nejvyšší správní soud musí vypořádat s obsahem pojmu „*přehrada*“, tak se ve shora uvedené věci jednalo především o objasnění pojmu „*silnice dálničního typu*“, který zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nezná, neboť ho ze zrušeného zákona č. 135/1961 Sb. nepřevzal. V odůvodnění rozhodnutí kasační soud dovodil, že „*rychlostní silnice*“ má obdobné stavebně technické vybavení jako „*dálnice*“, a že je tedy nutno vykládat tento pojem také obdobně, z čehož pak plyne závěr, že z pohledu zákona o myslivosti spadá rychlostní silnice pod § 17 odst. 5 tohoto zákona.

Se stěžovatelem lze jistě souhlasit, že s ohledem na požadavek právní jistoty je třeba nahlížet na právní řád jako na celek, tj. nevykládat jednotlivé právní pojmy zjevně odlišně a rozporně, nelze však tvrdit, že právní pojem definovaný v jednom právním předpi-

se pro účely příslušného zákona je třeba bezvýjimečně a doslova aplikovat na jiný právní předpis, jenž se dotýká odlišné oblasti a jehož primární účel je zcela jiný. Už vůbec pak nelze dovést obecnou striktní vázanost orgánů aplikujících právo takto definovaným pojmem za všech okolností a ve všech situacích, bez ohledu na další skutečnosti a bez toho, že by zákon, podle něhož aplikující orgán postupuje, obsahoval ustanovení o subsidiárním použití zákona, z něhož má být legální definice převzata, tedy bez toho, že by mezi dotčenými právními předpisy existoval vztah *lex specialis* vůči *lex generalis*. Na žádnou legální definici totiž nelze nahlížet jako na zcela univerzální. Výklad v širších souvislostech může být v mnoha případech hodnotným pomocným výkladovým hlediskem (analogie *legis*, případně i analogie *iuris*), nemůže však být považován za dogma, zejména tehdy ne, pokud by takto uplatněný ryze formalistický výklad směřoval k popření účelu zákona, jenž má být aplikován.

Účelem vodního zákona je především chránit povrchové a podzemní vody a stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod a odlišování vodní plochy od stavby přehradní hráze z pohledu tohoto zákona má určitý smysl, zatímco účelem zákona o myslivosti je ochrana volně žijící zvěře. Je tedy logické, aby přehrada byla z hlediska zákona o myslivosti chápána jako jeden celek, a to bez ohledu na zatřídění jednotlivých pozemků, z nichž se honitba skládá, podle katastrálního zákona, a bez ohledu na to, že vodní zákon včetně prováděcí vyhlášky pojmy přehrada a vodní plocha rozlišuje. Také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, který byl vyhlášen pod č. 49/2007 Sb., dovodil, že myslivost představuje ústavně aprobovaný veřejný zájem ve smyslu čl. 7 Ústavy České republiky, podle kterého stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, kterou je právě i ochrana volně žijící zvěře (viz výše). Nelze proto přehlížet, v jakém smyslu zákon o myslivosti pojem „*přehrada*“ používá. Jestliže zákon hovoří

o překážce v pohybu zvěře, pak přehradní hráz by sama o sobě čistě teoreticky takovou překážkou být nemusela, ba právě naopak, neboť by po ní zvěř za určitých okolností mohla přecházet a překonávat tak vodní plochu, jak na to ostatně v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal i krajský soud. Překážkou v pohybu zvěře měl tedy zákonodárce na mysli nepochybně přehradu jako celek, včetně vodní nádrže. Stavba přehrady se navíc realizuje právě kvůli zachycování vody na pozemku za přehradou, proto i z tohoto hlediska je takový výklad logický. Nejvyšší správní soud proto námitku stěžovatele, že stavba hráze se nachází mimo honitbu, odmítl jako lichou, neboť není rozhodné, kde přesně se nachází hráz, když je zároveň zcela nesporné, že do honitby zasahuje ta část přehrady, kterou tvoří přehradní nádrž vytvořená vzdutím, resp. koryto řeky dlouhé desítky kilometrů dosahující v některých místech šíře až několik stovek metrů (dle znaleckého posudku, jenž byl předložen stěžovatelem jako důkaz a je součástí správního spisu, 200 až 400 metrů). Nejvyššímu správnímu soudu je z běžně dostupných veřejných informačních zdrojů známo, že vodní dílo Orlík představuje největší, nejvyšší a nejmohutnější přehradu v tzv. „vltavské kaskádě“ přehrad, a že cca 450 metrů dlouhá přehradní hráz zadržuje jezero, resp. vodní plochu, o celkové rozloze přibližně 2732 ha. S ohledem na vše výše uvedené kasační soud proto sdílí závěr krajského soudu, že hladina přehradní nádrže Orlík přerušuje souvislost honebních pozemků začleněných do „Schwarzenberské honitby Orlík“ a představuje překážku v pohybu zvěře ve smyslu ustanovení § 17 odst. 5 zákona o myslivosti. Jako pomocné kritérium pro posouzení souvislosti honitby může posloužit i znění odst. 4 téhož ustanovení, neboť zde zákon v podobě doporučující normy uvádí, že „*při tvorbě honiteb se nepřihlíží k hranicím katastrálních území, územních obvodů obcí nebo krajů, ale hranice honiteb se mají, pokud je to možné, krýt s hranicemi přírodními v terénu zřetelnými*“; jako příklad jsou zde uvedeny cesty, silnice a „*vodoteče*“. Řeky Vltava a Otava, na nichž je zbudována Orlická přehradní nádrž, nepochybně takovými „*vo-*

*dotečemi*“ jsou, proto hranice honitby, resp. honiteb, by měla nebo měly kopírovat jejich tok. Nejvyšší správní soud také v souladu s názorem vysloveným ve výše citovaném rozsudku, jenž řešil překážku souvislosti honitby v podobě rychlostní komunikace, opětovně připomíná, že výčet možných překážek souvislosti honebních pozemků v zákoně o myslivosti je pouze demonstrativní, a proto je každou takovou překážku třeba posuzovat jednotlivě, s ohledem na konkrétní okolnosti. V předmětu sporu není pochyb, že přehradní nádrž Orlík splňuje charakter překážky souvislosti honitby nejen pojmově, ale s ohledem na její rozlohu a na fakt, že vzdutý tok řek Vltavy a Otavy protíná předmětnou honitbu po celé její délce, a dělí ji tak prakticky na dvě části, také obsahově.

Na okraj a závěrem k této námitce lze ještě vyjádřit souhlas s názorem stěžovatele, že samotná vodní plocha jako taková (tj. ta, která není součástí „*přehrady*“ ve smyslu popsaném v předchozích odstavcích), patří s ohledem na znění § 2 písm. f) zákona o myslivosti mezi pozemky honební. Taktéž je třeba souhlasit s názorem, že stavba přehradní hráze je zastavěným pozemkem nehonebním dle § 2 písm. e) téhož zákona. V písm. g) citovaného ustanovení je uvedeno, že „*přehrady*“ se nepovažují za „*úzké pozemkové pruhy*“, které nepřerušují souvislost honitby, což svědčí výkladu učiněnému v předchozím odstavci. Za jistou logickou nedokonalost zákona je možno považovat právě dikci § 17 odst. 5 zákona o myslivosti. Zmíněná nedokonalost spočívá v tom, že toto ustanovení se dotýká pozemků honebních, jak to naznačuje věta první, avšak ve druhé větě se říká, že „*i pozemky jinak vyhovující pojmu souvislosti* (tzn. implicitně je tím vyjádřeno, že by se mělo jednat o honební pozemky, neboť pouze tyto mohou vyhovět pojmu souvislosti) ... *však nelze začlenit do jedné honitby, pokud tvoří překážku pohybu zvěře nebo jsou pro ni nebezpečím, například dálnice, silnice dálničního typu, přehrady a letiště se zpevněnou plochou*“ (jako příklady jsou zde uvedeny pozemky typicky nehonební). Přes tento formulační nedostatek zůstává smysl citovaného ustanovení

zřejmý, neboť je vyloučeno dovozovat pouze na základě jeho doslovného znění, že například dálnice by měla být honebním pozemkem. Takový závěr by byl zjevně absurdní. Jak trvale judikuje Ústavní soud, jazykový výklad je v podmínkách právního státu toliko prvotním přiblížením se k obsahu právní normy obsažené v právním předpise. O obsahu právní normy proto nemůže rozhodovat samotné znění textu právního předpisu, nýbrž k potvrzení, vyvrácení či upřesnění prvotního závěru je nezbytné přibrat další interpretační metody.

(...) Nad rámec výše uvedeného kasační soud uvádí, že vzhledem k tomu, že v předmětné honitbě byly dle vyjádření odvolacího orgánu ke kasační stížnosti stanoveny mini-

mální a normované stavy pro chov těchto druhů zvěře, tj. cit.: „*daněk skvrnitý, srnec obecný, prase divoké, zajíc polní a bažant obecný*“, je vysoce pravděpodobné, že by v tomto konkrétním případě byl zároveň kumulativně splněn i druhý zákonný důvod přerušení souvislosti honitby. Nejvyšší správní soud se přiklání k názoru, že vodní hladina přehradní nádrže Orlický vzhledem k její velikosti může být potenciálně pro zvěř nebezpečím, pokud by se shora uvedené druhy zvěře (s výjimkou bažanta obecného) skutečně pokoušely ji překonat. Vzhledem k doslovnému znění § 17 odst. 5 zákona o myslivosti však pro závěr o přerušení souvislosti honitby stačí i splnění jen jednoho ze dvou v tomto ustanovení předvidaných důvodů.